
ARCH LIBRARIES
07024102 5





DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

LA CONSTITUTION FRANÇAISE DE 1875

POITIERS. — IMP. A. DUPRÉ.

DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

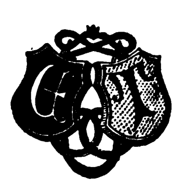
LA CONSTITUTION FRANÇAISE DE 1875

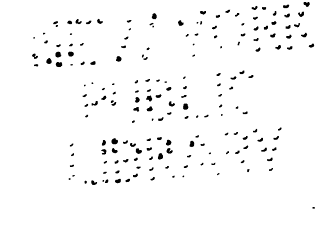
ÉTUDIÉE DANS SES RAPPORTS AVEC LES CONSTITUTIONS ÉTRANGÈRES

PAR MM.

A. BARD,
Licencié ès lettres, Docteur en droit,
Avocat à la Cour d'appel de Paris.

P. ROBIQUET,
Licencié ès lettres, Officier d'Académie,
Avocat à la Cour d'appel de Paris.





PARIS
ERNEST THORIN, ÉDITEUR
LIBRAIRE DU COLLÈGE DE FRANCE
ET DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
7, RUE DE MÉDICIS, 7

1876

Ce livre n'est pas une œuvre de polémique. On a déjà beaucoup écrit sur la Constitution de 1875. Les uns lui dressent des autels ; les autres affectent de la décrier. Nous nous contenterons ici de l'analyser. Ce n'est pas à dire que nous considérions en spectateurs indifférents et désintéressés les évolutions politiques de notre pays ; mais nous avons cru faire un travail plus utile, en donnant à nos recherches un objet précis, en prenant pour point de départ les faits et les données positives, qui excluent toute spéculation hasardée. Avant de juger, il faut connaître, quoique beaucoup de personnes n'en voient pas la nécessité.

Bien qu'animés d'un profond respect pour la philosophie du droit constitutionnel, nous n'avons pas cru devoir étudier les institutions nouvelles de la France, à la seule lumière de la théorie. Les théories ont été si fréquemment démenties par les événements, qu'on ne saurait leur accorder une place dominante dans l'analyse de nos lois, sans entrer du même coup dans la voie des hypothèses et des controverses stériles.

INTRODUCTION.

Presque toutes les Constitutions qui se sont succédé en France depuis la Révolution, et la majeure partie des Constitutions étrangères, contiennent, soit dans une déclaration spéciale et solennelle, soit au cours de leurs dispositions, un énoncé des droits qui appartiennent aux citoyens. C'est que, selon les expressions mêmes de la Déclaration formulée par la Constituante de 1789, « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution. » L'objet d'une Constitution est en effet de mettre certains principes protecteurs du droit des citoyens à l'abri des variations de la législation, ou plutôt d'en faire la base même de la législation.

Le but est atteint par l'insertion de ces principes dans la Loi fondamentale à laquelle sa nature et parfois des dispositions expresses assurent une fixité et une stabilité toutes particulières. Les déclarations préliminaires ne servent qu'à le mieux préciser.

C'est ce que la Constituante a indiqué en ces

termes : « Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer dans une déclaration solennelle les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs; afin que les actes du Pouvoir législatif et ceux du Pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. »

En conséquence, la Constituante affirme : l'égalité des droits entre les hommes (art. 1); — le droit imprescriptible de chacun à la liberté, à la propriété, à la sûreté, à la résistance contre l'oppression (art. 2); — à concourir sans exception, soit personnellement, soit par leurs représentants, à la formation de la loi (art. 6); — à n'être accusé, arrêté ni détenu que selon les formes légales (art. 7); — à professer ses opinions religieuses sans être inquiété, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi (art. 10); — à communiquer librement ses pensées par la parole ou l'impression (art. 11); — à ne subir qu'une équitable

répartition des impôts, auxquels tous doivent contribuer en raison de leurs facultés (art. 13); — enfin à n'être exproprié que moyennant une juste et préalable indemnité.

Ces principes devaient trouver leur application dans l'acte constitutionnel de 1791, qui néanmoins contient encore, au titre premier, un énoncé des « dispositions fondamentales garanties par la Constitution ».

« La Constitution garantit, comme droits naturels et civils : 1° que tous les citoyens sont admissibles aux places et emplois, sans autre distinction que celle des vertus et des talents; — 2° que toutes les contributions seront réparties entre tous les citoyens également, en proportion de leurs facultés; — 3° que les mêmes délits seront punis des mêmes peines, sans aucune distinction des personnes.

» La Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils : la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêté ni détenu que selon les formes déterminées par la Constitution; — la liberté à tout homme de parler, d'écrire, d'imprimer et publier ses pensées, sans que les écrits puissent être soumis à aucune censure ni inspection avant leur publication; et d'exercer le culte religieux auquel il est attaché; — la liberté aux citoyens de s'assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police.....

» Les citoyens ont le droit d'élire ou choisir les ministres de leurs cultes.

» Il sera créé un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes, et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pas pu s'en procurer.

» Il sera créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec les institutions du royaume.

» Il sera fait un code de lois civiles communes à tout le royaume. »

La Constitution du 24 juin 1793 est également précédée d'une Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sensiblement pareille à celle qui vient d'être analysée. On y relève cependant quelques idées nouvelles dans les articles suivants :

« 25. La souveraineté réside dans le peuple; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.

» 26. Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier; mais chaque section du souverain assemblée doit jouir du droit d'exprimer sa volonté avec une entière liberté.

» 27. Que tout individu qui usurperait la souveraineté soit à l'instant mis à mort par les hommes libres.

» 28. Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer, de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.

» 30. Les fonctions publiques sont essentiellement temporaires; elles ne peuvent être considérées comme des distinctions, ni comme des récompenses, mais comme des devoirs. »

Quant au fameux article 35 : « Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré et le plus indispensable des devoirs, » il était virtuellement contenu dans le droit de « résistance à l'oppression » proclamé par la Constituante; mais de ce qui n'était qu'un droit, la Convention a fait « le plus sacré des devoirs ».

La Constitution du 5 fructidor an III offre une particularité nouvelle. La Déclaration qui la précède expose non-seulement les *droits*, mais les *devoirs* de l'homme et du citoyen; cette seconde partie contient des préceptes de morale tels que celui-ci : « Art. 4. Nul n'est bon citoyen s'il n'est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux. » L'énumération des droits ne se distingue en rien des précédentes.

La Constitution du 22 frimaire an VIII, née du coup d'État du 18 brumaire, s'abstint prudemment de toute déclaration relative aux droits des Français. Elle se borne à l'organisation des pouvoirs publics, et se termine par quelques « dispositions générales » aussi peu gênantes pour le gouvernement que peu protectrices à l'égard des citoyens.

La Charte de 1814 méconnaît dans son préambule le principe de la souveraineté nationale admis dès 1789 : « Nous avons *volontairement*, *et par le libre exercice de notre autorité royale*, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle qui suit. » Elle énumère cependant quelques principes de droit public consacrés par la Révolution : égalité des Français devant la loi, contribution aux charges de l'État proportionnelle à la fortune, admissibilité de tous aux emplois civils et militaires, liberté individuelle, protection pour tous les cultes, inviolabilité des propriétés. — Quant à la liberté de publier et de faire imprimer leurs opinions, les Français la possèdent « en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté ». On sait que ces lois établirent la censure.

Il est facile de relever les droits antérieurement proclamés et que la Charte a omis de reconnaître. C'est d'abord la participation de tous les citoyens, soit directement, soit par leurs représentants, à la confection de la loi; puis le droit à l'instruction élémentaire, celui de choisir les ministres du culte, droit qui du reste avait été supprimé par le Concordat, celui de s'assembler paisiblement et sans armes; de plus, il n'est pas question dans la Charte de l'assistance à fournir aux individus privés de travail ou incapables de subvenir aux besoins de l'existence.

La Charte de 1830 supprime la déclaration contenue dans la Charte de 1814 que la religion catholique, apostolique et romaine « est la religion de l'État », et elle ajoute à l'article qui reconnaît aux Français le droit de publier leurs opinions cet éclaircissement devenu nécessaire : « La censure ne pourra jamais être rétablie. » A part ces modifications, l'exposé constitutionnel du « Droit public des Français » reste le même.

La Constitution républicaine de 1848 contient un Préambule où sont développés les sentiments qui ont inspiré l'Assemblée nationale dans l'accomplissement de son œuvre, et un chapitre spécial (chap. II) consacré à l'énumération des « droits des citoyens garantis par la Constitution ».

Ces droits sont en grande partie ceux que garantissait la Constitution de 1791. Il faut signaler seulement les dispositions nouvelles ou caractéristiques : abolition de la peine de mort en matière politique (art. 5) ; l'esclavage ne peut exister sur aucune terre française (art. 6) ; liberté de l'enseignement (art. 9) exercée selon les conditions de capacité et de moralité déterminées par les lois et sous la surveillance de l'État ; abolition des titres nobiliaires (art. 10) ; liberté du travail et de l'industrie (art. 11) ; inviolabilité des engagements pris par l'État avec ses créanciers (art. 14).

La Constitution du 14 janvier 1852, devenue celle

du second empire, affirme, dans l'unique article de son titre premier, qu'elle reconnaît et « garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français » ; mais en fait elle n'a d'autre objet que l'organisation des pouvoirs publics.

La Constitution du 25 février 1875 va plus loin encore : elle ne fait pas même allusion aux droits qu'elle pourrait avoir à garantir ; de sorte que, s'il fallait prendre à la lettre les expressions de la Déclaration de la Constituante citées au commencement de cette Introduction, la garantie des droits des citoyens n'étant pas déterminée par la Loi fondamentale, il faudrait dire que la France n'a pas de Constitution. Mais l'insuffisance de la Constitution française sur ce point est beaucoup plus grave en apparence qu'en réalité, car l'organisation des pouvoirs publics entraîne l'application de certains principes de droit constitutionnel, et les droits les plus importants des citoyens, pour n'être pas énoncés dans une déclaration solennelle, n'en sont pas moins implicitement déterminés.

On trouverait difficilement parmi les législations étrangères une Constitution aussi laconique à cet égard. Les Constitutions autrichienne, badoise, bavaroise, belge, danoise, hellénique, italienne, néerlandaise, portugaise, prussienne, roumaine, suédoise, suisse, wurtembergeoise, contiennent toutes soit un ensemble de déclarations relatives aux droits

des citoyens, soit des dispositions expresses et formelles destinées à affirmer la liberté individuelle, la liberté de la presse, l'égale admissibilité de tous aux fonctions publiques (sauf parfois certaines conditions de religion), l'équitable répartition des charges de l'État, etc., ce qui n'empêche pas d'ailleurs les gouvernements de comprendre aussi différemment que possible l'application de ces principes, qui sont, pour ainsi dire, passés dans le droit public européen, mais dont la pratique sincère et complète est restreinte à un petit nombre de nations. Au fond même, dans la plupart des États, l'affirmation des droits des citoyens, loin d'en attester le respect, a sa raison d'être dans les violations fréquentes auxquelles ces droits ont été soumis de la part des gouvernants. C'est ce que la Constitution de 1793 indiquait par cette formule qui porte bien le cachet de l'époque : « La nécessité d'énoncer les droits suppose ou la présence ou le souvenir récent du despotisme. »

Il serait excessif de dire que le silence gardé par la Constitution française sur les droits des citoyens s'explique par cette raison. La vérité est que, sans avoir été constamment appliqués, les principes consacrés en 89 sont du moins assez généralement reconnus pour n'avoir plus besoin d'être affirmés de nouveau et pour être considérés aujourd'hui comme la base incontestée du droit public français. Cet accord à peu près unanime de l'opinion, en même temps qu'il rend inutiles les déclarations habituelles,

constitue une garantie beaucoup plus puissante que ces déclarations mêmes.

Quant aux additions faites par la Constituante de 1848 à l'œuvre de sa devancière, si quelques-unes sont vivement contestées, comme par exemple la liberté de l'enseignement, il en est d'autres au contraire qui semblent irrévocablement passées dans les mœurs. On peut citer l'interdiction de l'esclavage sur toute terre française, et aussi l'abolition de la peine de mort en matière politique. Les législateurs qui ont méconnu ce dernier principe n'ont pu s'empêcher de présenter sa violation comme une mesure tout à fait exceptionnelle (voir la discussion de la loi du 10 juin 1853). Enfin on doit remarquer que le rétablissement du régime républicain et démocratique implique celui des dispositions inhérentes et essentielles à ce régime qui sont insérées dans la Constitution de 1848, sauf le cas où ces dispositions ne seraient pas en harmonie avec l'organisation actuelle des pouvoirs publics.

Les lois de 1875 ne forment donc, à vrai dire, qu'une partie de notre droit constitutionnel, et la situation de la France à cet égard n'est pas sans analogie avec celle de l'Angleterre dont la Constitution, comme chacun sait, n'est pas condensée en un acte unique, mais éparse dans une foule de statuts particuliers, ce qui ne l'empêche nullement de former, grâce à l'esprit public dès longtemps développé de nos voisins d'outre-Manche, un obstacle sérieux aux abus de l'autorité gouvernementale.

Comme nous l'avons d'ailleurs fait observer, l'organisation des pouvoirs publics détermine implicitement les droits des citoyens.

Tout d'abord, l'organisation actuelle, en consacrant la forme républicaine, consacre par cela même la souveraineté de la nation, puisque cette forme de gouvernement a précisément pour effet de garantir aux peuples qui l'adoptent la faculté de rester maîtres exclusifs de leurs institutions et de leurs destinées.

D'autre part, l'article 1er de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 porte que la Chambre des députés est nommée par le suffrage universel [1], et la loi sur le Sénat que ce corps sera choisi par des élus du suffrage universel ou par leurs délégués [2]. Le parlement de la République française repose donc de toutes parts sur le suffrage universel. Soit que ce suffrage fonctionne directement, soit qu'il s'adapte au mécanisme imaginé par les Constituantes de 1875 pour la nomination du Sénat, il n'en est pas moins la cheville ouvrière de nos institutions. Or le suffrage universel, c'est l'égalité politique.

Sans doute tous les citoyens peuvent être appelés à voter, sans qu'il faille en conclure à l'égalité politique. Par exemple, les lois électorales de plusieurs États allemands répartissent les citoyens en diverses classes, suivant leur chiffre d'impôts, de façon que chaque classe, représentant une quotité égale d'im-

[1] Voir 1re partie, liv. II, ch. II.
[2] Voir 1re partie, liv. III, ch. II.

pôts payés, choisisse un nombre égal d'électeurs du second degré. Il est trop visible que ce système de répartition, renouvelé de Servius Tullius et des centuries romaines, a pour effet d'annihiler complétement le rôle électoral de certaines catégories de citoyens. En France rien de pareil, ni même d'analogue, dans l'organisation politique. Le système des élections sénatoriales peut altérer l'exactitude mathématique du vote exprimé par le suffrage universel qui a choisi les électeurs du second degré, mais tous ceux qui ont participé à ce fonctionnement du suffrage universel y ont apporté des droits identiques. Il est, par conséquent, rigoureusement exact d'affirmer que l'égalité politique préside au choix des représentants de la nation.

Quant à ces représentants, malgré quelques apparences contraires, ce sont eux seuls qui sont chargés d'exercer la souveraineté nationale. Si le président de la République n'est pas entièrement subordonné aux Chambres, il ne faut cependant pas perdre de vue qu'il est élu par elles, et non par le peuple comme en 1848 et dans la plupart des républiques américaines. Le droit de dissolution de la Chambre des députés ne lui appartient qu'autant que le Sénat le lui concède ; son droit d'ajourner les Chambres est restreint dans des limites relativement étroites ; lui-même peut, en cas de haute trahison, être mis en accusation par la Chambre des députés devant le Sénat ; enfin la responsabilité ministérielle l'oblige à laisser la direction des affaires aux hommes poli-

tiques qui jouissent de la confiance du Parlement. Il résulte de ces dispositions que la marche du gouvernement dépend exclusivement des représentants de la nation, avec lesquels le pouvoir exécutif est mis constitutionnellement dans l'impossibilité d'entrer en conflit. La France est donc, d'après les lois fondamentales de 1875, non-seulement une démocratie, mais une démocratie se gouvernant elle-même, s'il est permis d'employer ce pléonasme, qu'excusent du reste les divers systèmes de démocratie césarienne ou monarchique.

Il n'est pas difficile de voir qu'un tel régime organisé constitutionnellement, c'est-à-dire d'une manière définitive, exige et implique nécessairement certaines garanties de liberté et d'instruction générales dans lesquelles on peut faire rentrer presque tous les droits essentiels proclamés par les législations antérieures ou étrangères. L'Assemblée nommée en 1871 a ainsi, peut-être à son insu, affirmé les principes démocratiques et libéraux, à la façon de cet ancien qui démontrait le mouvement en marchant.

Nous nous proposons d'imiter cette façon de procéder. Si l'affirmation des principes a sa place dans notre travail, nous essaierons du moins d'écarter toute dissertation superflue et nous éviterons de rouvrir des discussions épuisées. Il nous semble préférable de partir des faits acquis et de nous en tenir à ce qui constitue l'objet de ce livre : étude de la Constitution française de 1875 au point de vue

du droit comparé. C'est, autant que possible, dans le rapprochement des législations antérieures et étrangères avec celle qui régit actuellement la France que nous chercherons un enseignement. Nous appliquerons cette méthode à tous les sujets compris dans les lois constitutionnelles et organiques, mais nous ne sortirons pas du cadre qui nous est tracé par ces lois elles-mêmes. Notre tâche sera donc exclusivement d'analyser l'organisation des pouvoirs législatif et exécutif.

La première partie de cette étude traitera du pouvoir législatif, la seconde du pouvoir exécutif; un appendice sera consacré à la révision de la Constitution.

PREMIÈRE PARTIE.

POUVOIR LÉGISLATIF.

LIVRE Ier. — De l'exercice du pouvoir législatif.

LIVRE II. — De la Chambre des députés.

LIVRE III. — Du Sénat.

LIVRE PREMIER.

DE L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF.

CHAPITRE PREMIER.

CONDITIONS D'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF. — ORIGINES DES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES EN FRANCE.

Principe du pouvoir législatif. — Attribution de l'exercice de ce pouvoir à un monarque, au monarque et au parlement réunis, au parlement seul, au peuple. Droit comparé. — Historique de l'idée de représentation nationale en France jusqu'en 1789. États-Généraux. Absolutisme du pouvoir royal aux XVIIe et XVIIIe siècles. Nécessité de convoquer les représentants de la nation. Constitution d'une assemblée nationale. — Participation des représentants de la nation à l'exercice du pouvoir législatif, jusqu'à la Constitution actuelle.

L'État, considéré comme l'organisation destinée à garantir à chacun la jouissance de ses droits naturels, le libre développement de ses facultés et en même temps la plus grande somme d'avantages que les hommes puissent retirer de leur réunion en société, possède légitimement le pouvoir de rendre obligatoires et de sanctionner certaines dispositions indispensables au but qu'il doit poursuivre. Ce pouvoir est le pouvoir législatif.

Si le principe du pouvoir législatif est aujourd'hui

acquis à la science politique, son exercice est encore soumis aux règles les plus différentes.

Il faut écarter tout d'abord l'hypothèse de la monarchie absolue, où, le monarque étant censé personnifier l'État, il s'ensuit qu'un seul peut, comme dit Montesquieu, entraîner tout par sa volonté et par ses caprices.

Il s'agit ici des régimes constitutionnels, qui exigent l'intervention de la nation pour la confection de la loi, et c'est parmi eux que nous constatons dans l'exercice du pouvoir législatif des variations telles, que certains de ces régimes confinent au gouvernement despotique, tandis que d'autres réalisent la démocratie la plus indépendante.

Deux éléments sont essentiels à l'exercice du pouvoir législatif : le droit d'initiative et le caractère exécutoire de la délibération arrêtée par le législateur.

Une assemblée qui ne posséderait pas le droit d'initiative, lors même qu'elle aurait la faculté d'amender les projets présentés par le gouvernement, n'aurait qu'une faible part du pouvoir législatif. Si l'initiative des lois lui appartenait, ce droit impliquerait déjà un rôle notablement plus considérable. Mais, pour jouir d'une pleine souveraineté, il faudrait encore que l'assemblée fût dispensée de soumettre les lois votées par elle à la sanction d'une autre autorité.

Dans les monarchies constitutionnelles, le pouvoir législatif est en général attribué collectivement

au monarque et au parlement; cependant le partage de ce pouvoir peut se concevoir de diverses manières.

Il y a peu de temps encore, un certain nombre de Constitutions n'admettaient pas que le parlement eût l'initiative de la proposition des lois. — L'article 172 de la Constitution de Wurtemberg était ainsi conçu : « Des projets de loi peuvent être proposés aux États par le roi, mais les États ne peuvent en présenter au roi. Les États peuvent présenter au roi des pétitions tendant à ce qu'une loi nouvelle soit proposée, ou tendant à l'abrogation ou modification des lois existantes. » L'article 6 de la loi du 23 juin 1874, modifiant cette disposition peu libérale, a seul accordé aux deux Chambres une part d'initiative. — D'après la Constitution du grand-duché de Bade, « les Chambres peuvent prier le grand-duc de proposer une loi sur un objet quelconque, en développant les motifs de leurs demandes. »

Grâce au progrès des idées libérales, cette subordination du parlement n'est plus aujourd'hui qu'une exception, même dans les pays monarchiques. En Autriche, en Prusse, en Grèce, en Italie, dans la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, la Suède, la Norwége, l'initiative des lois appartient au parlement, en même temps qu'au pouvoir exécutif.

Mais ce qui est également une exception dans les pays monarchiques, c'est la souveraineté du parlement dans l'exercice du pouvoir législatif. En fait,

dans les États habitués à la pratique du régime parlementaire, la sanction royale ou impériale peut ne paraître qu'une formalité. En droit, elle indique une conception particulière du régime représentatif, d'après laquelle il existerait une autorité supérieure à celle des députés de la nation.

Il faut aller jusqu'en Norwége pour voir la prérogative monarchique contrainte de s'incliner devant le vœu formel du peuple. Par une disposition d'une analogie frappante avec celles qu'édicta notre Constituante de 89, la loi fondamentale de 1814 déclare que si le roi refuse sa sanction à une délibération du Storthing, et si cette délibération est maintenue par les deux législatures suivantes, la sanction royale devient inutile.

La Constitution du Brésil offre une particularité semblable : « L'empereur, porte l'article 64, s'il refuse de donner sa sanction, répondra dans les termes suivants : « L'Empereur désire méditer sur le projet de loi pour se décider en son temps ; » à quoi la Chambre répondra qu'elle remercie Sa Majesté impériale de l'intérêt qu'elle prend pour la nation. » — « Ce refus, ajoute l'article 65, a seulement un effet suspensif. Lorsque deux législatures, après celle qui a présenté le projet, le reproduiront successivement dans les mêmes termes, l'empereur sera considéré comme ayant donné sa sanction. »

Dans les républiques, il est naturel que le partage des pouvoirs s'effectue d'une manière plus complète

et que l'exécutif n'ait point la faculté d'empiéter sur les attributions du législatif, qui sont exercées exclusivement par le parlement. On ne saurait assimiler à une participation au pouvoir législatif le droit pour le président de renvoyer au parlement une loi déjà votée, afin qu'il soit procédé à une nouvelle délibération. Ce droit, conféré au président des États-Unis comme à celui de la République française, ne limite en aucune façon la souveraineté des assemblées. On peut donc dire que le pouvoir législatif appartient réellement à la nation représentée par ses délégués.

Cette attribution du pouvoir législatif à la nation est encore plus sensible chez les républiques démocratiques, dans lesquelles le peuple peut être appelé par voie de *referendum* à sanctionner la loi qu'ont élaborée ses représentants (Confédération helvétique [1], cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Berne, Soleure, Thurgovie, Zurich), ou possède le droit d'y opposer son véto (Lucerne, Saint-Gall, Schaffouse), ou même délibère en assemblée sur les projets de loi, de sorte que chaque citoyen exerce directement et personnellement l'autorité législative (Appenzell, etc.).

C'est là le dernier terme que puisse atteindre la réalisation du principe de la souveraineté nationale dans l'exercice du pouvoir législatif. Mais la perfection théorique est ici unie à des difficultés pra-

[1] Voir à l'appendice sur la révision de la Constitution ce qui concerne la Suisse.

tiques qui rendent le régime inapplicable dans l'immense majorité des États.

L'histoire constitutionnelle de la France offre l'exemple de toutes les organisations possibles du pouvoir législatif.

Avant la Révolution, la nation ne participait pas à la confection de la loi. La volonté royale était la source unique de la législation. Néanmoins l'idée d'une représentation du peuple a pris naissance d'assez bonne heure dans notre pays ; et c'est dans l'histoire des États-Généraux qu'on peut trouver le premier germe des institutions représentatives. A ce titre, il ne sera pas sans intérêt d'entamer, par l'étude rapide de ces assemblées intermittentes de l'ancien régime, les développements sans lesquels on ne comprendrait qu'imparfaitement la constitution actuelle du pouvoir législatif. C'est Philippe le Bel qui prit, en 1302, l'initiative de la convocation des États-Généraux. Pour la première fois, on vit alors siéger côte à côte les représentants des trois ordres, clergé, noblesse et bourgeoisie. C'était là un grave événement dans l'histoire intérieure de la France. Quels que fussent en effet le but et l'esprit d'une semblable assemblée, qu'on la réunît pour voter des subsides ou pour approuver la politique du Roi dans son conflit avec le Pape, la Couronne s'habituait dès lors à compter avec la Nation. L'avénement d'un nouveau Droit, antagoniste du Droit féodal, commençait à se dessiner.

Le rôle des États-Généraux prend très-rapidement de l'importance. A la mort de Louis X, ce sont eux qui proclament la loi salique, et changent ainsi la dévolution de la couronne. Sous le règne de Philippe V — un règne de six ans — ils sont convoqués trois fois et deviennent presque périodiques. Après Crécy, le peuple, décimé par tous les maux, la guerre, le pillage, la peste noire, écrasé par la gabelle, exploité par des princes faux monnayeurs, manifeste ses aspirations et ses doléances, avec une énergie croissante.

En 1351, les États-Généraux avaient payé, sans trop se plaindre, pour équiper l'armée du roi. En 1355, ils nomment une commission pour surveiller l'emploi des impôts. En 1357, au lendemain du désastre de Poitiers, Étienne Marcel demande la formation d'une commission permanente tirée des trois ordres et la faculté pour les États de s'assembler deux fois l'an. Marcel avait devancé son siècle. Il échoua dans sa tentative de réforme et paya de sa tête l'audace de ses revendications. Mais, après l'épopée de Jeanne d'Arc, après la délivrance du pays par cette admirable héroïne, sortie des rangs du peuple ; après la reconstitution de l'autorité royale qui cherche à se dégager de la tutelle féodale, c'est le roi lui-même qui reprend la tactique de Philippe le Bel et fait appel au concours des États-Généraux. En 1439, les États d'Orléans participent, avec un empressement patriotique, à la formation d'une armée nationale et permanente, et

votent la taille perpétuelle pour permettre au Trésor de payer la solde des troupes.

Un peu plus tard, sous Louis XI, ce sont encore les États-Généraux qui se trouvent aux côtés du roi, pour défendre l'intégrité du domaine et empêcher la cession de la Normandie.

Ils s'enhardissent sous le règne suivant. Convoqués par la noblesse, qui voulait en faire l'instrument d'une sorte de restauration féodale, les États-Généraux de 1484 marquent une grande étape dans l'histoire de notre droit national. Pour la première fois, les paysans sont appelés à participer au choix des délégués. Leur accession à la bourgeoisie forme le tiers état ; et la fusion est même si complète que les députés réunis à Tours, au lieu de voter séparément et de se diviser en trois ordres, se partagent en bureaux répondant à six régions territoriales. Bien qu'aucune réforme sérieuse n'ait été la suite de l'assemblée des États de 1484, on peut relever dans les cahiers du tiers — car les premiers cahiers ne datent pas de 89 — toutes les doléances de la classe populaire. De plus, si l'on se reporte aux discussions qui endormaient parfois le roi Charles VIII, on y trouve des accents tout à fait démocratiques. Philippe Pot et Jean Masselin parlent à peu près comme on parlera trois siècles plus tard. Ils rappellent l'origine élective de la royauté et déclarent que l'État est la République, la chose du peuple, et que les flatteurs seuls attribuent la souveraineté au prince, qui n'existe que par le peuple. Ils présentent,

comme l'idéal d'un bon gouvernement, le régime de la République romaine qui n'autorisait la mise en vigueur des lois qu'après leur avoir donné la consécration d'un vote populaire. Ils placent enfin la souveraineté dans l'assemblée des États, qui représente la nation, et professent cette opinion que la Royauté ne doit rien faire sans l'assentiment des députés.

Les États-Généraux du xvi[e] siècle n'ont pas l'éclat de ceux du xv[e]. Ils se bornent presque toujours à demander l'abaissement des impôts, quand ils ne sont pas absorbés par les questions religieuses, qui, sous les derniers Valois, dominent les questions politiques. Cependant les États de Blois de 1576 réclament pour trente-six de leurs délégués le droit d'assister au Conseil du roi; et ceux de 1588 disent en face à Henri III par l'organe de Brissac « que le peuple est grandement refroidi de l'amour qu'il portait à ses princes ». Déjà, au milieu des tempêtes de la Ligue, le respect de l'autorité royale s'affaiblit, les vices de l'organisation politique apparaissent et sont signalés avec énergie; mais les masses n'ont pas encore acquis la notion claire de leurs droits.

A la mort d'Henri IV, les nobles, pour donner un prétexte à leur lutte contre la royauté, essaient de s'ériger en défenseurs du peuple. Ils déplorent dans leurs manifestes la dilapidation des finances et la mauvaise administration du royaume. C'est le prince de Condé qui, venant d'arracher à la Cour une pension de 200,000 livres et le comté de Cler-

mont, réclame la convocation des États-Généraux pour réformer les abus. Les États se réunissent à Paris le 14 octobre 1614; mais, dès le début, le dissentiment éclate entre les trois ordres, qui n'entendent pas de la même manière « *cette réforme des abus* » dont il avait été tant parlé dans les proclamations des princes. En 1484, les trois ordres délibéraient en commun; en 1614, ils se séparent et s'injurient. Le baron de Senecé, président de l'ordre de la noblesse, déclare qu'il y a entre les seigneurs et les membres du tiers autant de différence qu'entre le maître et le valet. Le tiers répond par des couplets, mais ne peut tirer vengeance des coups de bâton que reçoit un de ses membres. Les ministres profitèrent de la division des ordres pour les congédier brusquement; et leurs cahiers restèrent lettres mortes. Il se fait alors un grand silence. Le pouvoir royal veut désormais régler tout seul les affaires de la France. Richelieu remplace les États-Généraux par les assemblées de notables qu'il trouve moins gênantes.

Quant à Louis XIV, il repousse même ce simulacre de contrôle. Le *Grand Roi* qui disait : « Je suis le lieutenant de Dieu : je possède la vie et la fortune de mon peuple en toute propriété ; » celui qui se laissait élever un autel sur la place des Victoires par le maréchal de la Feuillade, ne pouvait considérer que comme une insulte les mots d'*Assemblée* et d'*États-Généraux*. Aveuglé par son orgueil, par une foi profonde dans sa prérogative, Louis XIV aurait cru déroger en consultant la nation. Dans la pé-

riode la plus triste de son règne, de 1709 à 1715, lorsque Desmarets succombait presque sous le poids de la dette et annonçait la banqueroute, lorsque la reine Anne ne voulait régler les préliminaires du traité d'Utrecht qu'à la condition qu'ils fussent ratifiés par les représentants de la France, le roi ne fléchit pas et rejeta bien loin, dès le premier mot, l'éventualité d'une convocation des États-Généraux. « Les Français, disait-il, ont oublié qu'il y a des États-Généraux dans leur monarchie, et il y aurait imprudence à les en faire souvenir. » On ne s'adressait au peuple que pour en tirer de l'argent. Cinq ou six provinces avaient conservé des *États* en possession du privilége de voter l'impôt; mais c'était là un fort mince avantage, car les États étaient dominés et présidés par le gouverneur de la province. Grâce à la pression de ces hauts fonctionnaires, les débats tournaient toujours au profit du Trésor. Le duc de Chaulnes, le prince de Conti avaient notamment des procédés infaillibles pour extorquer l'argent des contribuables; et Mme de Sévigné en fait des gorges chaudes. C'était merveille, paraît-il, de les voir « mettre la main à la pâte ». L'élection des députés n'était d'ailleurs entourée d'aucune garantie. Elle faisait l'objet d'une réglementation variable suivant les provinces. Afin de conserver plus de prise sur les délégués, on les prenait, en majorité, parmi les officiers publics et les magistrats.

Quant à l'enregistrement des ordonnances royales par les parlements (outre que ces corps n'émanaient

à aucun degré du choix de la nation), on ne saurait l'assimiler à une attribution législative, puisque la résistance des parlements pouvait être facilement vaincue par l'envoi de lettres de jussion ou par la tenue d'un lit de justice.

Sous Louis XV, la théorie ne change pas; et le maréchal de Villeroy, montrant à son maître, du haut de la terrasse des Tuileries, la foule qui se presse dans le jardin, peut s'écrier: « Sire, tout ce peuple est à vous. » Cependant la différence qui sépare les mœurs des institutions devient peu à peu si choquante que l'opinion publique finit par s'émouvoir et par s'indigner. D'Argenson, Choiseul — des ministres — osent écrire ce qu'un courtisan n'eût jamais osé penser sous le dernier règne. Voltaire, Montesquieu, Rousseau marchent à l'assaut des abus antiques et impriment à la monarchie du droit divin une terrible secousse.

Après la mort de Louis XV et les fautes graves des Calonne et des Brienne, les premiers ministres de son successeur, il faut enfin se décider à faire appel à cette nation dont la voix depuis si longtemps était réduite au silence. On crut d'abord qu'une assemblée des notables suffirait à calmer l'opinion publique; mais le temps n'était plus aux atermoiements, aux demi-mesures. Necker convoqua les États-Généraux pour le 1er mai 1789. C'était la résurrection du droit national et la mort de l'ancien régime.

Nous n'insisterons pas sur les circonstances qui

ont marqué la réunion des États, sur les demandes des cahiers, sur les prétentions de la Cour, sur tous ces incidents qui accusaient son profond désaccord avec la majorité des représentants du pays. Cette assemblée, qu'on voulait forcer à signer l'acquit des dettes de l'État et à se dissoudre après la liquidation financière, s'érigea en *Assemblée nationale*, le 17 juin.

Le principe de la souveraineté du peuple était posé. Il entraînait l'intervention active, directe, permanente de la nation dans l'exercice du pouvoir législatif.

On verra plus loin (liv. II, chap. 1er) suivant quelles combinaisons, plus ou moins sages et plus ou moins exactes, a été organisée la représentation nationale, sous les différents régimes qui se sont succédé depuis 1789. Nous nous bornons à constater ici qu'à partir de cette date il existe une représentation nationale possédant des attributions législatives.

Dans quelle mesure le pouvoir législatif a-t-il été exercé par cette représentation, c'est ce que nous allons indiquer.

La Constitution des 3-14 septembre 1791 contient, relativement au pouvoir législatif, les dispositions suivantes :

« Art. 2.— La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.

» La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le roi.

» Art. 3. — Le pouvoir législatif est délégué à *une* Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, *avec la sanction du roi.* »

« Chap. III. — Art. 2. — Dans le cas où le roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif.

» Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret auront successivement représenté le décret dans les mêmes termes, le roi sera censé avoir donné la sanction.

» Art. 6. — Les décrets sanctionnés par le roi et ceux qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives ont force de loi et portent le nom et l'intitulé de *lois*.

» Art. 7. — Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction : les actes du Corps législatif concernant sa constitution en assemblée délibérante, sa police intérieure et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée ; — la vérification des pouvoirs de ses membres présents ; — les injonctions aux membres absents ; — la convocation des assemblées primaires en retard ; — l'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux ; — les questions soit d'éligibilité, soit de validité des élections. — Ne sont pareillement sujets à la sanction les actes relatifs à la responsabilité des ministres, ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation.

» Art. 8. — Les décrets du Corps législatif con-

cernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques porteront le nom et l'intitulé de lois. Ils seront promulgués et exécutés sans être sujets à la sanction, si ce n'est pour les dispositions qui établiraient des peines autres que des amendes et contraintes pécuniaires. »

Ainsi le pouvoir législatif émane de la nation ; le Corps législatif et le roi, considérés l'un et l'autre comme représentants de celle-ci, sont chargés d'exercer ce pouvoir. En cas de désaccord, le dernier mot doit finalement appartenir aux élus du peuple.

D'après la Constitution du 24 juin 1793, qui, pour n'avoir pas été appliquée, n'en est pas moins intéressante au point de vue scientifique, le Corps législatif, qui se compose d'une Chambre unique, propose des lois et rend des décrets.

Sont compris sous le nom général de *loi* les actes du Corps législatif concernant : la législation civile et criminelle, — l'administration générale des revenus et des dépenses ordinaires de la République, les domaines nationaux, — le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies, — la nature, le montant et la perception des contributions, — la déclaration de guerre, — toute nouvelle distribution générale du territoire français, — l'instruction publique, — les honneurs publics à la mémoire des grands hommes.

Sont désignés sous le nom particulier de *décret*

les actes du Corps législatif concernant : l'établissement annuel des forces de terre et de mer, — la permission ou la défense du passage des troupes étrangères sur le territoire français, — l'introduction des forces navales étrangères dans les ports de la République, — les mesures de sûreté et de tranquillité générale, — la défense du territoire, — la ratification des traités, — la nomination et la destitution des commandants en chef des armées, — les récompenses nationales, etc.

Les projets de loi sont précédés d'un rapport. La discussion ne peut s'ouvrir, et la loi ne peut être provisoirement arrêtée, que quinze jours après le rapport.

Le projet est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous ce titre : Loi proposée. Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi ; s'il y a réclamation, le Corps législatif convoque les assemblées primaires, qui sont appelées à voter par *oui* ou *non*.

Ce système est, à quelques détails près, celui du *referendum*, tel qu'il est pratiqué en Suisse.

La Constitution de l'an III ne l'adopta point et organisa un régime purement représentatif. Le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens devinrent les dépositaires exclusifs du pouvoir législatif.

La Constitution de l'an VIII, issue du coup d'État du 18 brumaire, marque une réaction considérable. L'initiative des lois est remise au Gouvernement : lui seul a le droit de les proposer. Les projets de loi, élaborés par le Conseil d'État, sont présentés au Corps législatif qui les renvoie au Tribunat, après avoir entendu les orateurs du Gouvernement et sans pouvoir discuter lui-même. Le Tribunat, dépourvu de tout droit d'amendement, formule un vœu pour ou contre la proposition et charge trois de ses membres d'exposer et de défendre ce vœu devant le Corps législatif, contradictoirement avec les membres du Conseil d'État. C'est dans ces conditions que la loi est votée ou rejetée en bloc par le Corps législatif. Si elle est adoptée, le Tribunat peut encore la déférer au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité.

Toutes ces combinaisons sont dirigées contre la liberté de discussion et le droit d'amendement. Jointes à l'exclusion de toute initiative, elles autorisent à affirmer que les assemblées élues sont presque entièrement dépouillées du pouvoir législatif.

Le Sénat renonça bientôt lui-même à son pouvoir d'annulation des lois inconstitutionnelles, par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII portant établissement du gouvernement impérial.

« Le Sénat, y est-il dit à l'article 72, dans les six jours qui suivent l'adoption du projet de loi, délibérant sur le rapport d'une commission spéciale, et après avoir entendu trois lectures du décret tenues à

des jours différents, peut exprimer l'opinion qu'il n'y a pas lieu à promulguer la loi. — Le président porte à l'empereur la délibération motivée du Sénat. — L'empereur, après avoir entendu le Conseil d'État, ou déclare par un décret son adhésion à la délibération du Sénat, *ou fait promulguer la loi.* »

Sous la Charte constitutionnelle de 1814, « la puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés des départements » (art. 15).

Le roi seul propose et sanctionne les lois. « Les Chambres, porte l'article 19 de la Charte, ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne. »

Toute loi, aux termes de l'article 18, doit être discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux Chambres.

Aucun amendement ne peut être fait à une loi s'il n'a été proposé ou consenti par le roi.

D'après l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, le pouvoir législatif est exercé par l'empereur et par deux Chambres. Le Gouvernement a la proposition de la loi ; les Chambres peuvent proposer des amendements ; si ces amendements ne sont pas adoptés par le Gouvernement, les Chambres sont tenues de voter sur la loi telle qu'elle a été proposée. Les Chambres peuvent « inviter le Gouver-

nement » à proposer une loi sur un objet déterminé et rédiger ce qu'il leur paraît convenable d'insérer dans la loi.

Sous la Charte de 1830, le roi a encore le pouvoir de sanctionner la loi, mais le droit d'initiative appartient à chacune des deux Chambres. Si une proposition de loi a été rejetée par l'un des trois pouvoirs, elle ne peut être représentée dans la même session.

En 1848, « le peuple français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique. » Le président de la République n'a aucune part à l'exercice de ce pouvoir ; il ne peut que demander à l'Assemblée, par un message motivé, de procéder à une nouvelle délibération sur une loi votée par elle. Après cette nouvelle délibération, la résolution de l'Assemblée devient définitive et doit être promulguée dans le délai de trois jours.

Par la Constitution du 14 janvier 1852, le président Louis-Napoléon Bonaparte s'attribua le droit exclusif de proposer les lois et celui de les sanctionner. Le Corps législatif n'eut même pas la faculté de délibérer sur les amendements, s'ils n'étaient adoptés tout d'abord par le Conseil d'État, nommé par le pouvoir exécutif et révocable à son gré. Le Sénat, composé par le chef de l'État, pouvait s'opposer à la promulgation des lois émanées de

l'initiative de celui-ci et adoptées par le Corps législatif. — Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, en restituant aux députés le droit d'initiative et le droit d'amendement, maintint les pouvoirs du Sénat et les augmenta même ; ce corps, qui précédemment ne pouvait s'opposer à la promulgation que sous certains prétextes énumérés par la Constitution, eut désormais un contrôle illimité sur les délibérations de l'autre chambre. Il put dans tous les cas écarter les lois votées par le Corps législatif. Le pouvoir législatif restait donc, en fait, à la discrétion de l'exécutif.

La proclamation de la République et l'élection d'une Assemblée devaient restituer à l'exercice du pouvoir législatif ses conditions normales : droit d'initiative absolu pour les représentants de la nation comme pour le gouvernement, souveraineté des représentants de la nation dans la confection de la loi. Le président de la République promulgue les lois votées, sans avoir à les sanctionner. La loi n'est autre chose que la volonté du peuple exprimée par ses élus.

Après avoir étudié les conditions d'exercice du pouvoir législatif, suivi les développements successifs qu'ont reçus en France les institutions représentatives jusqu'à leur admission au partage de ce pouvoir, et constaté enfin leur avénement à une entière souveraineté, il nous reste à examiner quelle

forme peut ou doit revêtir la représentation nationale. Nous discuterons donc dans le prochain chapitre la question de savoir si cette représentation doit se composer d'une Chambre unique ou de deux Chambres. Quant au fonctionnement et aux attributions de chacune des deux Chambres, nous en ferons l'objet des livres deuxième et troisième de cette première partie.

CHAPITRE II.

DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE PAR UNE CHAMBRE UNIQUE OU PAR DEUX CHAMBRES.

Droit comparé. — Presque unanimité des législations constitutionnelles en faveur des deux Chambres. — Portée limitée de ce fait. — La loi est l'expression de la volonté générale. Réfutation des objections. — L'existence de deux Chambres est-elle compatible avec cette idée? Si oui, est-elle avantageuse? — Argument de M. John Stuart Mill en faveur d'une Chambre unique.

Aux termes de l'article premier de la Constitution, le pouvoir législatif s'exerce en France par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

Ce n'est pas ici le lieu d'analyser le rôle et les attributions des Chambres hautes dans les pays où existent ces assemblées. Ces détails trouveront leur place au livre troisième. Nous devons nous borner en ce moment à noter sommairement ce qui résulte d'un premier coup d'œil jeté sur l'ensemble des législations constitutionnelles, et à rechercher les

éléments de la question soulevée par l'institution d'une double représentation nationale.

La Grande-Bretagne a son Parlement, composé de la Chambre des lords et de celle des Communes; —le Danemark son *Rigsdag*, composé du *Folkething* et du *Landsthing;*—la Norwége son *Storthing*, divisé en *Odelsthing* et en *Lagthing;* — la Suède sa Diète, formée de deux assemblées; — la Belgique une Chambre des représentants et un Sénat; — les Pays-Bas ont les deux Chambres de leurs États-Généraux; — les *Landtage* de Prusse, de Bavière, de Wurtemberg comprennent une Chambre des seigneurs et une Chambre des députés; — il en est de même du *Reichsrath* de l'empire d'Autriche; — l'Italie possède un Sénat; — la Roumanie s'en est donné un en 1864; — les *Cortès* portugaises ont une Chambre des pairs; — l'Assemblée fédérale de la Suisse se compose d'un Conseil national et d'un Conseil des États; — le *Bundesrath* vient s'ajouter au *Reichstag* dans la représentation de l'empire allemand.

En Amérique, le régime des deux Chambres existe aux États-Unis, au Canada, au Brésil, dans la Confédération Argentine, le Paraguay, l'Uruguay, le Chili, le Pérou, l'Équateur, les États-Unis de Colombie, le Vénézuéla, les républiques de Costa-Rica, de Salvador, etc. Il n'est pas jusqu'à la noire république d'Haïti qui ne soit pourvue d'un Sénat.

On trouve également des Sénats en Afrique, à

Libéria, au Cap ; on en trouve encore en Australie dans trois, sur cinq, des Constitutions provinciales.

Le régime de la Chambre unique est représenté en Europe par le royaume de Grèce et par la Serbie ; nous ne mentionnons pas les quelques principautés allemandes où il existe, ni les Constitutions cantonales de la Suisse. Hors d'Europe, nous citerons la Bolivie qui a commencé par avoir trois Chambres, puis deux, et qui s'est enfin réduite au strict nécessaire ; — le Mexique qui offre cette particularité d'une Chambre unique avec une Constitution fédérale ; — le Honduras, et enfin quelques provinces canadiennes et australiennes.

Le dédoublement de l'exercice du pouvoir législatif se retrouve, on le voit, dans l'immense majorité des États constitutionnels. Le système politique de l'Angleterre, ce beau système trouvé dans les bois de la Germanie, suivant la trop paradoxale expression de Montesquieu, paraît avoir obtenu, du moins en ce qui concerne l'institution des deux Chambres, un succès à peu près universel. Au Midi comme au Nord, dans les républiques comme dans les monarchies, dans le nouveau monde comme dans l'ancien, presque partout le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées ; et il semble que la science politique ait véritablement trouvé la forme naturelle et nécessaire du régime représentatif à notre époque.

Au fond, cette unanimité des États constitutionnels est beaucoup plus apparente que réelle, et il serait plus que téméraire d'en tirer une conclusion

absolue. Ce n'est que par une légèreté manifeste de raisonnement que l'on pourrait grouper ensemble le Bundesrath de l'empire allemand et le Sénat fédéral des États-Unis, le Sénat d'Italie et la Chambre des seigneurs de Prusse, pour en faire sortir un argument en faveur du système des deux Chambres. La représentation fédérale est autrement comprise et appliquée [1] sous la présidence de l'empereur allemand que dans l'Union américaine; de plus, cette représentation, qui répond à une nécessité spéciale, n'explique pas l'existence de deux Chambres dans les pays unitaires; et enfin l'addition d'une autre assemblée à celle qui procède plus directement de la volonté nationale se justifie par des principes essentiellement différents, suivant qu'il s'agit d'une assemblée féodale et aristocratique ou d'un corps constitué par le gouvernement pour faire contrepoids à la Chambre élective. La dualité de représentation dans les quatre États que nous venons d'indiquer résulte donc en réalité de causes particulières à chacun d'eux, et n'est nullement l'application d'un système identique. Il serait facile de constater qu'il en est de même dans la plupart des pays qui ont admis le régime des deux Chambres. Mais alors qui ne voit que la prétendue unanimité des législations constitutionnelles ne peut fournir une raison *à priori* à l'appui de ce régime? Si les Chambres hautes, qui assurent soit la prépondérance de l'élément aris-

[1] Voy. le livre III, sur le Sénat, chap. Ier.

tocratique, censitaire ou gouvernemental, soit l'indépendance des États au sein d'une confédération, sont les produits divers mais naturels des circonstances et de la situation politique des nations chez qui elles sont instituées, comment leur établissement autoriserait-il à ériger en principe la création artificielle des Chambres hautes dans les pays où les mêmes besoins n'existent pas?

Pour qu'il fût permis de conclure de l'expérience générale à la nécessité des deux Chambres, il faudrait que cette nécessité se fût révélée chez un certain nombre de nations, en dehors de tout besoin de représentation spéciale. C'est ainsi qu'en Norwége le Storthing, élu pour trois ans par les citoyens, choisit le quart de ses membres pour composer le Lagthing destiné à jouer le rôle de première chambre, les trois autres quarts des représentants de la nation formant l'Odelsthing ou seconde chambre. Le but exclusif de cette curieuse combinaison n'est évidemment pas autre que l'application du principe des deux assemblées; et si un grand nombre d'États offraient des exemples analogues, il pourrait y avoir quelque chose de caractéristique dans cette concordance des législations constitutionnelles. Mais, comme nous venons de le faire observer, l'institution de la Chambre haute est à peu près partout destinée soit à protéger les bases d'une union fédérative, soit à restreindre, au nom de tel ou tel principe, l'intervention de la volonté populaire dans la direction des affaires publiques; ce n'est que très-exceptionnelle-

ment qu'elle a pour objet unique le partage de la représentation nationale entre deux assemblées.

La question de la préférence à donner au régime de la chambre unique ou à celui des deux chambres n'est donc pas, quoi qu'on en ait dit, une question tranchée par l'expérience des constitutions étrangères. Il serait plus exact d'affirmer que c'est une question presque entièrement neuve chez un peuple unitaire et démocratique.

Sans doute la France elle-même a fait successivement l'essai de l'un et de l'autre régime. Mais tout esprit de bonne foi conviendra que ces essais n'ont donné que des résultats peu concluants, au point de vue de la science politique. S'il s'agit de liberté, la dictature de cette assemblée unique qui s'appelait la Convention nationale sera-t-elle un argument plus probant que la modération de la Constituante de 1848? S'il s'agit de stabilité, l'unité de représentation a-t-elle mieux garanti la Législative de 1849 contre le coup d'État de 1851 que la division de la représentation nationale n'avait protégé les conseils des Cinq-Cents et des Anciens contre le 18 brumaire? Quant aux Chambres hautes des périodes monarchiques, outre qu'elles ne peuvent être invoquées à l'égard d'un régime républicain et démocratique, qui pourrait déterminer exactement leur influence sur les événements? Qui pourrait dire si l'absence d'une chambre de cette sorte en 1792, si la présence d'un Sénat ou d'une Chambre de pairs en 1814, en 1815, en 1830, en 1848, en 1870, a été d'un poids quelconque dans la

balance politique? Le renversement du premier Empire a-t-il tenu à la déclaration des sénateurs? Le libéralisme intermittent des pairs a-t-il contribué à la chute de Charles X? Bien hardi serait, croyons-nous, celui qui prétendrait tirer de notre histoire depuis quatre-vingts ans un argument décisif, soit pour, soit contre le régime des deux Chambres.

Il faut donc examiner la question en elle-même. Elle a été nettement posée par Sieyès dans ce raisonnement si connu : La loi n'est que l'expression de la volonté nationale ; or la volonté nationale est une ; s'il existe deux Chambres, ou bien elles représenteront la même volonté et l'une d'elles est inutile, ou bien l'une d'elles représentera autre chose que la volonté nationale, ce qui est inadmissible.

Le principe affirmé par Sieyès est d'une incontestable évidence ; en suivant son application, nous verrons si la déduction qu'en a tirée le rigoureux logicien n'est pas susceptible de quelques tempéraments.

Que la loi doive être l'expression de la volonté générale, c'est ce qui ne saurait faire de doute pour quiconque reconnaît la souveraineté de la nation, base fondamentale du droit public français depuis 1789. Cette vérité élémentaire n'est cependant pas acceptée universellement. Sans parler des théories surannées qui font soit d'une famille, soit d'une classe de citoyens, soit des ministres d'une religion, les dépositaires d'on ne sait quelle autorité supérieure et les conducteurs des peuples, selon le langage

d'Homère, le principe de la souveraineté de la volonté nationale se heurte à deux sortes d'objections.

Tout d'abord, au point de vue du droit naturel, on a fait observer que la loi ne peut commander le respect et l'obéissance par cela seul qu'elle est la volonté du plus grand nombre; une violation de la justice ne perdrait pas son caractère parce qu'elle serait commise ou approuvée par la majorité dûment constatée de la nation; il existe des droits antérieurs et supérieurs à la volonté générale; cette volonté ne doit donc pas être considérée comme souveraine. — Il y a dans cette façon de raisonner une équivoque si manifeste que l'argument mériterait à peine une réfutation s'il ne se trouvait dans des ouvrages considérés comme sérieux. La toute-puissance des majorités n'est nullement un corollaire logique de la souveraineté nationale. Que le gouvernement émane ou non de la volonté des gouvernés, il a des limites qu'il ne peut légitimement franchir; et c'est précisément lorsqu'il a pour base le droit de tous les citoyens, lorsqu'il naît de l'exercice de ce droit, qu'il est moins exposé que jamais à y porter atteinte. La pratique du régime de la souveraineté nationale exige en effet les libertés les plus étendues, de même qu'elle suppose l'égalité politique la plus entière entre les citoyens. Loin d'être compromis par ce système, le respect des minorités en est au contraire la condition essentielle.

On peut se placer à un autre point de vue pour critiquer la souveraineté de la volonté nationale. On

peut considérer la politique comme une science et affirmer que l'opinion populaire ne saurait prévaloir contre des vérités scientifiques. Que cette science soit fondée sur des conceptions rationnelles ou sur des données expérimentales, qu'elle s'inspire de certaines idées *a priori* ou qu'au contraire elle parte des faits pour suivre la sûre et féconde méthode de l'induction, toujours est-il que les lois auxquelles elle conduit ont leur valeur propre et indépendante du consentement général, comme les lois physiques ou mathématiques que personne n'aura jamais l'idée de soumettre à la sanction de l'opinion publique. — Ce qui est exact, croyons-nous, dans ces considérations, c'est l'idée de faire aux phénomènes sociaux l'application la plus large possible d'une méthode rigoureusement scientifique. Sur ce point aucun désaccord. Mais la difficulté commence immédiatement ensuite. Parmi les diverses méthodes qui ont été ou peuvent être appliquées à la science politique, laquelle choisir? Faut-il demander un système à Rousseau ou à Montesquieu, à de Bonald ou à Auguste Comte, à de Maistre ou à Proudhon? Où découvrira-t-on la vérité scientifique? Dans l'observation des faits? Soit; mais, pour quiconque ne veut pas se payer de mots, n'est-il pas évident que la méthode inductive, cet admirable instrument de toutes les études, ne saurait fournir, en la matière dont il s'agit, des résultats constamment positifs, complets et précis? Il y a dans la vie des sociétés comme dans celle des individus plusieurs ordres de

phénomènes qui se prêtent merveilleusement aux observations de la science ; il en est d'autres au contraire, appelés intellectuels ou moraux, sur lesquels nous n'avons que des idées beaucoup moins nettes et moins sûres. Que l'on écarte, par exemple, la théorie du libre arbitre, il n'en est pas moins difficile de fixer actuellement, d'une manière certaine, les conditions de nos déterminations ; or n'est-ce pas là un élément considérable soustrait aux calculs de l'observateur, et l'insuffisance des résultats obtenus n'enlève-t-elle pas quelque chose à l'autorité de la science? Si l'on suppose que celle-ci comble ses lacunes et qu'elle parvienne à une réelle exactitude, les adversaires du système de la souveraineté nationale n'y auront rien gagné. Car du jour où les notions politiques cesseront d'être les opinions plus ou moins fondées de théoriciens plus ou moins aventureux pour devenir des vérités rigoureusement démontrées, elles passeront, pour ainsi dire, dans le domaine public ; elles seront accessibles à tous les esprits, comme le sont déjà certains axiomes élémentaires de l'économique, et alors la question sera de savoir s'il est préférable de les imposer d'autorité ou de les enseigner au suffrage universel qui serait chargé de les faire passer dans la pratique gouvernementale. Poser cette question, c'est la résoudre.

La proposition de Sieyès est donc juste. La loi n'est que la volonté nationale se manifestant dans des conditions de liberté qui en assurent la sincère expression. C'est à ce point de vue qu'il faut exa-

miner la légitimité ou l'utilité des deux Chambres.

Nous croyons que ce point de vue n'exclut pas nécessairement la dualité de représentation : il suffit, pour s'en convaincre, d'analyser le caractère et d'étudier le fonctionnement de la volonté nationale.

Ce serait une puérilité indigne d'un esprit sérieux que d'assimiler la volonté nationale à une volonté individuelle et d'appliquer à la première les raisonnements qui sont applicables à la seconde. La volonté nationale est, de sa nature, générale et quelque peu flottante, tandis que, au contraire, ce qu'on appelle volonté chez l'individu est un effort conscient et calculé vers un but rigoureusement circonscrit. Quand l'individu accomplit un acte volontaire, il est inévitable que la volonté s'accentue et se précise dans tous les détails de l'exécution. Il n'en est pas de même d'une nation. Un exemple fera comprendre notre pensée :

S'il est une tendance qui, à notre époque, se soit accusée avec une vigueur et une constance remarquables, c'est assurément celle qui porte tous les esprits généreux à désirer la plus grande diffusion possible de l'instruction populaire. Faisons une hypothèse, assez vraisemblable d'ailleurs : La volonté nationale s'est exprimée relativement à l'instruction primaire : la nation la veut gratuite et obligatoire. Que les législateurs doivent se conformer à ce désir, que leurs fonctions ne consistent même, pour ainsi dire, qu'à l'enregistrer, cela va de soi ;

mais si c'est la nation qui formule le principe, si même elle peut indiquer les principaux moyens d'exécution, il n'en restera pas moins une foule de détails d'application sur lesquels elle ne se sera pas prononcée formellement et sur lesquels cependant le législateur devra nécessairement statuer. A supposer qu'en exprimant sa volonté sur le principe la nation l'ait exprimée également sur toutes les questions qui s'y rattachent, il pourra arriver que, par suite de divergences plus ou moins nombreuses, plus ou moins profondes, la solution à donner à ces questions secondaires ne réunisse pas la majorité que réunit le principe. Il sera donc vrai de dire que la nation veut l'instruction gratuite et obligatoire et que la loi qui établit ce régime est dans son ensemble l'expression de la volonté populaire, mais on ne pourra affirmer que chacun des articles dont elle se compose est l'expression d'une volonté formulée par la nation.

Il suit de là que ce que l'on appelle la volonté nationale n'est en fait, sous le régime représentatif dont nous nous occupons ici, rien autre chose que la manifestation de l'opinion publique en faveur d'un principe admis par la majorité, manifestation essentiellement générale, même lorsqu'elle se produit sous sa forme la plus énergique, comme les cahiers de 1789 ou les mandats impératifs de notre époque.

S'il en est ainsi, et nous ne croyons pas qu'on puisse le contester, le raisonnement de Sieyès comporte un premier correctif. Il pourrait en effet exis-

ter deux Chambres qui, s'inspirant l'une et l'autre de la volonté nationale, n'en réaliseraient pas l'exécution d'une façon absolument identique. Si l'opinion publique s'était manifestée avec une netteté et et une précision suffisantes, les divergences seraient très-légères ; dans le cas contraire, elles pourraient être plus grandes, sans que l'on fût fondé à dire que la volonté nationale est méconnue.

Mais il existe entre la volonté nationale et la volonté individuelle une seconde différence non moins grave que la première et qui pas plus que celle-ci ne doit être perdue de vue.

La volonté individuelle est un phénomène naturellement transitoire, variable, susceptible de modifications contradictoires à de courts intervalles. La volonté nationale, au contraire, doit être stable et permanente, puisqu'elle statue sur l'avenir et sur des intérêts auxquels il est nécessaire d'éviter des changements trop brusques ou trop fréquents. La loi ne sera donc pas le caprice momentané de l'opinion, ni le produit d'un engouement irréfléchi ou d'un entraînement passager. Ce sera la volonté longuement réfléchie, mûrement délibérée et fermement arrêtée de la nation. Si l'élection d'une assemblée est due à un état exceptionnel de l'opinion publique, cette assemblée peut faire face aux nécessités du moment, mais son œuvre législative est condamnée. Or, pour avoir une idée des variations possibles du suffrage universel, il suffit de se reporter au temps peu lointain où, dans l'espace de quatorze mois, le

même peuple trouvait le moyen de consacrer l'Empire par un plébiscite, de nommer une Chambre royaliste et de faire, dans la presque totalité des départements français, les élections républicaines du 2 juillet 1871. Il n'est donc pas téméraire de supposer que, sous certaines influences, il peut se produire des manifestations accidentelles, contraires aux tendances permanentes et à la volonté fixe de la nation. Dans ce cas, l'existence d'une seconde Chambre, issue comme la première de l'élection, mais à une autre époque et dans d'autres conditions de renouvellement, ne constituerait pas une violation de la volonté nationale, mais bien plutôt une garantie destinée à en assurer la sincère et véritable expression, puisque cette volonté, si elle était réfléchie et persistante, arriverait à s'affirmer successivement dans les deux assemblées.

De ce qui précède il résulte que la souveraineté de la volonté nationale, sous le régime représentatif, n'exclut pas nécessairement le système des deux Chambres, pourvu toutefois que les deux Chambres dérivent du suffrage universel.

Il resterait à rechercher si, les deux Chambres étant possibles, leur utilité est également établie et si les avantages de ce régime l'emportent sur ses inconvénients. Nous croyons que c'est là une question qui dépendra, en très-grande partie, des circonstances, et relativement à laquelle il est impossible de formuler une règle absolue.

Dans un pays où l'esprit public n'est pas formé et dont l'éducation politique est incomplète, on admettra plus facilement l'utilité des deux Chambres. Les idées de réforme traversant, avant de se fixer, une période d'incertitude et de tâtonnements, et la volonté nationale étant à cet égard sujette à des oscillations plus ou moins prolongées, la nécessité de l'accord entre les deux Chambres, nommées dans des circonstances et des conditions différentes, aura pour effet de mettre à l'abri des soubresauts d'une opinion publique encore peu sûre d'elle-même les lois fondamentales, la politique extérieure, le régime économique, celui de l'instruction publique, enfin tout ce qui exige dans le gouvernement une certaine suite et une certaine régularité.

Même chez les peuples mûrs pour le *self-government*, d'heureux résultats pourront être dus au régime des deux assemblées. C'est ainsi que dans l'Union américaine, grâce à l'existence d'un Sénat républicain, la Chambre des députés a compté une majorité démocrate, sans que les effets de la pacification de 1865 fussent sérieusement remis en question. Si la Chambre des députés eût été une Chambre unique, un simple entraînement électoral pouvait avoir les plus graves conséquences. L'institution sénatoriale a protégé le gouvernement des États-Unis contre les fluctuations excessives de l'opinion et régularisé le courant de la volonté nationale.

Si l'on écarte cet ordre de considérations, l'utilité des deux Chambres semble difficile à justifier. L'in-

térêt de la liberté que l'on invoque ordinairement a certes été moins compromis par la Constituante de 1789 et celle de 1848 que par les deux Chambres impériales. Quant à l'avantage d'une plus grande maturité dans la confection des lois, outre qu'il peut être obtenu par une sage réglementation des travaux parlementaires, il suffit de rappeler que ce sont les trois premières assemblées de la France, assemblées uniques, qui ont posé les assises inébranlables de notre législation moderne.

Un argument intéressant a été imaginé par M. John Stuart Mill contre la dualité de la représentation nationale. Nous le trouvons reproduit dans une lettre de M. Louis Blanc publiée par les journaux du 13 février 1876 : « N'oublions pas, dit le publiciste français, qu'il y a dans le seul fait de la division du pouvoir législatif un obstacle à l'adoption des réformes les plus importantes. C'est ce qu'un illustre penseur, M. John Stuart Mill, a fort bien montré, lorsqu'il a supposé une assemblée de 600 membres se fractionnant en deux corps de 300 membres chacun et appelée à se prononcer sur une réforme utile. Si tous les membres étaient dans une même assemblée, il faudrait, pour que la réforme utile fût rejetée, que le nombre des opposants fût de 301, tandis que, dans le système de la délibération séparée, il suffirait que le nombre des opposants fût de 151. Dans le premier cas, il faudrait la moitié des membres pour arrêter le progrès ; dans le second, un quart suffirait.

» Il est vrai que, dans cette hypothèse, ce qui ferait obstacle à des changements salutaires serait aussi de nature à faire obstacle à des changements nuisibles. Mais l'avantage serait loin de compenser l'inconvénient, parce qu'il est plus facile, hélas! d'arrêter le progrès que de l'accomplir; parce que, chez la plupart des hommes, l'amour des choses nouvelles est victorieusement combattu par la force de l'habitude, la soumission aux idées reçues, l'esprit de routine, la peur de l'inconnu; parce que dans tous les pays, et même dans le nôtre, qui a vu tant de révolutions, l'instinct conservateur est très-répandu, très-craintif. »

Peut-être serait-il permis de retourner cette dernière considération contre le système de la Chambre unique, et de dire que, précisément à cause de cette tendance des esprits, la précipitation ou l'intempérance dans l'application d'idées nouvelles aurait le danger de susciter des réactions également intempérantes et beaucoup plus funestes au progrès que le retard tout à fait momentané qu'occasionnerait l'obstacle dénoncé par M. John Stuart Mill. Mais, en somme, il semble plus juste d'admettre que l'inconvénient signalé pourra se produire, pourvu qu'on reconnaisse d'autre part, avec M. Louis Blanc, que ce qui peut faire obstacle à des changements salutaires « serait de nature aussi à faire obstacle à des changements nuisibles ».

LIVRE II.

DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

CHAPITRE PREMIER.

HISTORIQUE. — COMPOSITION DU CORPS ÉLECTORAL EN FRANCE DE 1791 A 1875.

Composition du corps électoral d'après la Constitution de 1791. — Régime électoral établi par l'Assemblée législative pour élire la Convention. — Constitution de 1793. — Constitution de l'an III. — Constitution de l'an VIII. — Sénatus-consulte de l'an X. — Charte de 1814. — Acte additionnel. — Loi électorale de 1817. — Loi électorale de 1820. — Loi électorale de 1831. — Constitution de 1848. — Suffrage universel. — Loi du 31 mai 1850. — Constitution de 1852. — Décret du 29 janvier 1871. — Loi électorale du 30 novembre 1875.

C'est seulement à partir de 1791 que le corps électoral reçoit une constitution permanente qui est la base même des institutions représentatives.

Les citoyens sont divisés en deux catégories : les citoyens *actifs*, c'est-à-dire ceux qui ont vingt-cinq ans au moins, habitent dans le même canton depuis un an au moins, sont inscrits au rôle de la garde nationale, ne se trouvent pas dans un état de domesticité, ont prêté le serment civique et paient un cens équivalent à la valeur de trois journées de travail. La seconde catégorie de citoyens comprend les ci-

toyens *passifs*, c'est-à-dire ceux qui ne réunissent pas les conditions indiquées plus haut. Le pouvoir législatif est délégué à une seule assemblée, appelée Assemblée nationale législative et renouvelée intégralement tous les deux ans par voie d'élections. Ces élections n'ont pas lieu au suffrage direct, encore moins au suffrage universel. Nous avons vu toutes les restrictions dont la formation du corps électoral était entourée. Seuls les citoyens *actifs* avaient l'exercice des droits politiques. Au bout de chaque période de deux ans, le second dimanche de mars, ils devaient se réunir en assemblées primaires de villes et cantons.

Les assemblées primaires ainsi constituées nomment des électeurs de second degré, dont le nombre est fixé à *un* pour cent citoyens actifs, présents ou non. Les électeurs de second degré ne peuvent être pris que parmi les citoyens propriétaires, usufruitiers d'un bien égal à la valeur locale de 200 journées de travail pour les villes au-dessus de 6,000 âmes, et de 150 journées de travail pour les campagnes et les villes au-dessous de 6,000 âmes. Les électeurs de second degré se réunissent ensuite en un collége départemental et nomment les représentants et les suppléants que la loi attribue au département. La répartition des 745 députés est faite par la Constitution d'une façon très-curieuse. On établit trois éléments de proportions : le territoire, la population et la contribution directe. Deux cent quarante-sept députés sont attachés au territoire, soit trois représen-

tants à élire pour chaque département, à l'exception du département de Paris qui n'en nomme qu'un. Deux cent quarante-neuf députés sont attribués à la population. Chaque département en nomme autant qu'il a de parts de population, la masse totale de la population du royaume étant divisée en 249 parts. Enfin deux cent quarante-neuf représentants sont attachés à la contribution directe, chaque département nommant autant de députés qu'il paie de parts de contribution.

Les conditions de l'éligibilité sont bien moins sévères que celles de l'électorat. En effet, tous les citoyens *actifs* peuvent être élus représentants de la nation, tandis que, pour être apte à devenir électeur du second degré, il faut payer le cens spécial que nous avons indiqué.

Le régime de 1791 fournissait environ deux millions d'électeurs. C'était trop pour la Cour; ce n'était pas assez pour le peuple. Il faut remarquer cependant que les assemblées électorales, investies du droit de nommer les députés, nommaient de plus les administrateurs du département, ceux du district et les juges des tribunaux.

Après la journée du 10 août 1792, l'Assemblée législative rendit deux décrets : par le premier le peuple français est invité à former une Convention nationale; par le second, l'Assemblée, considérant qu'elle n'a pas le droit de soumettre à des règles impératives l'exercice de la souveraineté dans

la formation d'une Convention nationale, et que cependant il importe au salut public que les assemblées primaires et électorales se forment en même temps, agissent avec uniformité, et que la Convention nationale soit promptement réunie, invite les assemblées primaires à nommer le même nombre d'électeurs que dans les dernières élections. La distinction des Français en citoyens actifs et non actifs est supprimée. Pour être admis à la jouissance des droits politiques il suffit d'avoir vingt et un ans, de justifier d'un domicile d'une année, de la prestation du serment civique et de n'être pas en état de domesticité. — Il suffit, pour être éligible comme député ou comme électeur du second degré, d'être âgé de vingt-cinq ans et de réunir les conditions exigées des électeurs primaires. Le nombre des représentants et des députés suppléants est le même que pour la législature précédente. Les élections se font d'après un mode identique. Une indemnité est accordée aux électeurs qui, pour exercer leurs droits, seront obligés de s'éloigner de leur domicile.

La Convention, nommée en vertu de ces dispositions électorales, décréta, dans la Constitution du 24 juin 93, l'établissement du suffrage universel et direct. Cette Constitution, qui, comme on sait, ne fut jamais appliquée, prend la population pour base unique de la représentation nationale.

Il y a un député à raison de quarante mille individus. Il est attribué un député à chaque réunion d'assemblées primaires, résultant d'une population

de trente-neuf à quarante et un mille âmes. Les as-blées primaires nomment bien encore des électeurs secondaires, mais ces électeurs n'ont plus que la mission de choisir les administrateurs, les arbitres publics, les juges criminels et de cassation.

La Constitution de l'an III, nouvelle œuvre de la Convention, contient une innovation capitale : le partage du pouvoir législatif entre deux assemblées [1].

Quant au régime électoral, il repose toujours sur le suffrage à deux degrés. Pour avoir droit au titre de citoyen français, il faut être âgé de vingt et un ans, justifier d'un an de domicile sur le territoire de la République, et payer une contribution directe, foncière ou personnelle. Les assemblées primaires sont formées des citoyens domiciliés dans le canton depuis un an au moins. Ils nomment un électeur à raison de deux cents citoyens. Jusqu'au nombre de trois cents citoyens inclusivement, il n'est nommé qu'un électeur. Il en est nommé deux, depuis trois cent un jusqu'à cinq cents ; trois, depuis cinq cent un jusqu'à sept cents ; quatre, depuis sept cent un jusqu'à neuf cents.

Au second degré, les électeurs doivent être âgés de vingt-cinq ans et réunir les conditions de cens renouvelées de 1791. Les assemblées électorales de département se réunissent le 20 germinal de chaque année et terminent en une seule session de dix jours au plus toutes les élections qui se trouvent à faire.

[1] Voy. 1re partie, liv. Ier, chap. Ier, et liv. III, chap. Ier.

Ces élections comprennent la désignation 1° des membres du Corps législatif, savoir : les membres du Conseil des Anciens, ensuite les membres du Conseil des Cinq-Cents; 2° des membres du tribunal de cassation; 3° des hauts jurés; 4° des administrateurs de département; 5° des président, accusateur public et greffier du tribunal criminel; 6° des juges des tribunaux civils.

Aux termes de la Constitution de l'an VIII, les membres du Corps législatif sont choisis par le Sénat sur une liste dite nationale, dont nous devons préciser la nature. Le mode de suffrage organisé par le trop ingénieux Sieyès était, en réalité, un suffrage à quatre degrés. Les citoyens de chaque arrondissement communal désignent par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croient le plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résulte *une liste de confiance* contenant dix fois moins de noms qu'il n'y a d'électeurs primaires. C'est dans cette première liste communale que doivent être pris les fonctionnaires publics de l'arrondissement. Les citoyens portés sur les listes communales désignent ensuite un dixième d'entre eux. Il en résulte une seconde liste départementale dans laquelle doivent être pris les fonctionnaires publics du département. Enfin les citoyens portés sur la liste départementale désignent pareillement un dixième d'entre eux, et ils établissent ainsi une troisième liste qui comprend les éligibles aux *fonctions nationales*. L'ensemble de toutes

les listes du troisième degré forme la liste *nationale*; et c'est sur cette liste épurée que le Sénat choisit les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires à la comptabilité.

Le Corps législatif qui compte trois cents membres est réduit au rôle d'assemblée de muets. Il n'a en effet ni l'initiative des lois (elle est réservée aux consuls), ni la préparation des projets (elle est du ressort du conseil d'État), ni la discussion (elle appartient aux tribuns). Que lui reste-t-il donc? Uniquement le vote. Enfin, par une dernière précaution, la Constitution témoigne d'un soin jaloux pour la sécurité de ces représentants silencieux, et fixe à deux cents le maximum des assistants qu'on pourra laisser pénétrer dans le sanctuaire des lois. Le sénatus-consulte de l'an X ajoute encore aux restrictions signalées plus haut. Il permet au premier Consul d'augmenter arbitrairement les colléges électoraux en y faisant entrer des membres de la Légion-d'Honneur ou des « citoyens ayant rendu des services ». Les membres des colléges électoraux deviennent inamovibles. Ceux des colléges de département, qui sont investis du droit de présenter les membres des Conseils généraux, du Sénat et du Corps législatif, doivent tous être pris sur une liste comprenant les six cents citoyens les plus imposés aux rôles des contributions foncière, mobilière et somptuaire et au rôle des patentes.

En résumé, ce qui résulte de l'organisation électorale de l'an VIII et de l'an X, c'est un suffrage à

quatre degrés qui désigne au choix d'autres autorités et ne nomme pas lui-même un certain nombre de candidats pris sur des listes de censitaires, dont la confection appartient au gouvernement.

D'après la Charte de 1814, le régime électoral est fondé sur le cens. Les électeurs ne peuvent concourir à la nomination des députés que s'ils paient une contribution directe de 300 francs et s'ils ont trente ans au moins. Aucun député ne peut être admis dans la Chambre s'il n'est âgé de quarante ans et s'il ne paie une contribution de 1,000 francs. La Charte se prononce en faveur du renouvellement partiel. Un cinquième des députés est remplacé chaque année. Le président de la Chambre est nommé par le roi sur une liste de cinq membres que les députés lui soumettent.

Nous parlerions peu de l'Acte additionnel s'il ne présentait cette particularité que, dans le nouveau régime électoral qu'il organise, l'industrie et la propriété manufacturière ont une représentation spéciale. Les députés du commerce et de l'industrie sont élus par le collége électoral du département et choisis sur une liste d'éligibles dressée par les chambres de commerce et les chambres consultatives réunies. En vue de ces élections, la France est divisée en treize arrondissements qui ont à nommer ensemble vingt-trois députés. Chaque arrondissement commercial fait une liste de soixante noms. Celui de Paris présente cent vingt noms.

A côté de la loi électorale du 5 février 1817 qui ne fait guère que développer les dispositions inscrites dans la Charte de 1814, il faut signaler la loi du 29 juin 1820 qui organise ce qu'on a appelé le système du *double vote.* On établit deux catégories d'électeurs : 1° les électeurs qui tiennent leur qualité des lois antérieures et qui ont à nommer un député dans chaque arrondissement, c'est-à-dire au total 258 représentants ; 2° on choisit un quart des électeurs d'arrondissement parmi les plus imposés ; on les amène au chef-lieu et on leur fait émettre un second vote ; ce second vote produit, pour toute la France, 172 députés qui viennent s'ajouter aux 258 nommés par les colléges d'arrondissement.

La loi électorale du 19 avril 1831 ne conserve pas le système du *double vote,* mais maintient le régime censitaire. Sont électeurs les Français âgés de vingt-cinq ans qui paient 200 francs de contribution.

Le cens est abaissé à 100 francs pour les membres de l'Institut et les officiers qui justifient d'une pension de 1,200 francs et d'un domicile de trois ans dans l'arrondissement électoral.

L'accueil fait par la monarchie de Juillet aux vœux populaires qui réclamaient l'extension du droit de suffrage eut pour conséquences la révolution de 1848 et la proclamation de la République. La nouvelle Constitution confie la nomination des membres de l'Assemblée unique à tous les citoyens âgés de vingt et un ans. Le suffrage universel est appliqué pour la

première fois. Le vote a lieu au scrutin de liste par département ; les électeurs se réunissent au chef-lieu de canton.

Bientôt cependant la loi du 31 mai 1850 mutile le suffrage universel et supprime trois millions d'électeurs, en exigeant trois ans de domicile pour l'inscription sur les listes électorales. Cette loi malheureuse, soutenue par les ministres de la présidence, est une des causes qui ont rendu possible le coup d'État du 2 décembre 1851.

Aux termes de la Constitution de 1852, Louis-Napoléon Bonaparte rétablit le suffrage universel, en supprimant le scrutin de liste ; mais la candidature officielle rend peu sincère l'expression de la volonté populaire.

Après la chute de l'Empire et la guerre allemande, le décret du 29 janvier 1871 déclara que les élections législatives auraient lieu par département au scrutin de liste, conformément à la loi du 15 mars 1849. De ces élections sortit l'Assemblée qui se réunit à Bordeaux le 12 février. La loi électorale du 30 novembre 1875 qui nous régit actuellement a été l'un des derniers actes de cette Assemblée. Nous prendrons la loi de 1875 pour point de départ de notre étude sur l'organisation comparée de la seconde Chambre dans les États modernes.

CHAPITRE II.

LES ÉLECTEURS.

Composition du corps électoral en France et dans les différents pays. — Division en trois classes des systèmes électoraux : 1° suffrage universel; 2° suffrage direct et restreint; 3° suffrage à deux degrés. — Systèmes mixtes, combinaison des précédents. — Suffrage cumulatif. — Suffrage par catégories d'électeurs.

La législation électorale qui assure le recrutement de la Chambre des députés, appelée quelquefois Chambre basse, n'est pas modelée sur un type uniforme dans les pays civilisés qui admettent le régime représentatif. Sans entrer dans des classifications trop minutieuses, on peut ramener à trois catégories les différentes formes de l'électorat moderne:

1° Suffrage universel et direct;

2° Suffrage direct et restreint, avec conditions de cens;

3° Suffrage à deux degrés, combiné ou non avec le cens.

Nous examinerons tout d'abord, en commençant par la France, la législation électorale des pays de suffrage universel.

La loi électorale du 30 novembre 1875, qui a complété l'ensemble de nos lois constitutionnelles, rend un complet hommage au principe de la souveraineté nationale et consacre dans toute son étendue le suffrage universel, contre lequel, de l'aveu même de cer-

tains royalistes, « rien désormais ne prévaudra [1]. »

L'article 1[er] de la loi dispose que les députés seront nommés par les électeurs inscrits sur deux listes : 1° sur les listes dressées en exécution de la loi du 11 juillet 1874 ; — 2° sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois.

Le principe qui résulte de ce texte, c'est qu'en France tout citoyen est électeur, sauf les cas d'incapacité ou d'indignité prévus par la loi.

La commission a déclaré formellement, par l'organe d'un de ses rapporteurs, que telle avait été sa pensée [2].

Les listes dressées en exécution de la loi du 11 juillet 1874 comprennent les électeurs municipaux. Or on exige de ces électeurs (art. 5 § 4) la justification d'une résidence de deux années ou certaines conditions soit d'origine, soit d'établissement dans la commune. Cette exigence se comprend en matière d'élections municipales, car le véritable fondement du droit d'élire les fonctionnaires de la commune, c'est l'intérêt municipal. Quand il s'agit au contraire des élections politiques, quand il s'agit de prononcer sur les destinées générales du pays, chaque citoyen a le droit incontestable d'exercer sa part d'influence, en concourant à l'élection des dé-

[1] Voy. le discours de M. de Franclieu, séance du 8 novembre 1875. — Comparez avec la *Gazette de France* du 4 novembre 1850 et du 12 novembre 1851, déclarations de M. de Lourdoueix et du duc de Larochefoucauld-Doudeauville.

[2] Voy. discours de M. Ricard, séance du 8 novembre 1875.

putés. Il emporte partout avec lui sa capacité électorale; et, si on l'astreint à justifier d'un domicile de quelques mois, c'est uniquement pour constater son identité et mettre de l'ordre et de la régularité dans la confection des listes.

Telles sont les raisons pour lesquelles l'Assemblée nationale a reconnu l'électorat politique, c'est-à-dire le droit de participer aux élections législatives, non-seulement aux électeurs inscrits sur les listes municipales qui ont deux années de domicile dans la commune, mais encore à tous les citoyens qui résident dans la commune depuis six mois.

Il ne faudrait pas d'ailleurs s'exagérer la différence numérique qui existe entre la liste municipale et la liste des électeurs politiques. L'écart entre les deux listes n'était en 1874 que de 362,097 électeurs [1].

En dehors de la condition de six mois de domicile, il faut, pour être inscrit sur la liste électorale législative, être Français, âgé de vingt et un ans accomplis et jouir de ses droits civils et politiques. Nous n'insisterons pas sur les circonstances qui, aux termes des lois antérieures, entraînent la perte des droits civils et politiques. On peut dire d'une manière générale que toutes les condamnations à des peines afflictives et infamantes, ou infamantes seulement, donnent lieu à la radiation du condamné. Les tribunaux correctionnels peuvent aussi interdire le droit

[1] Les électeurs politiques sont au nombre de 9,911,737, d'après la liste électorale close le 31 mars 1874. Les électeurs municipaux s'élèvent au chiffre de 9,549,640, d'après la liste électorale municipale arrêtée le 17 septembre 1874.

de vote et d'élection, par application de lois spéciales. Enfin la perte du droit électoral dérive d'un certain nombre de délits, tels que l'usure, le vagabondage, la mendicité, la vente ou le débit de boissons falsifiées, l'outrage à la morale publique ou aux bonnes mœurs, la violation de la loi du recrutement. Les interdits, les faillis non réhabilités tombent sous le coup de la même incapacité [1]. S'appuyant sur la loi du 21 mai 1836, le décret organique du 2 février 1852 avait déclaré d'une manière générale que tous les citoyens condamnés en vertu de la loi sur les loteries seraient exclus des listes électorales. Cette disposition, qui pouvait atteindre des personnes fort peu coupables, par exemple des journalistes s'étant bornés à annoncer les numéros sortis, fut jugée excessive lors de la discussion de la nouvelle loi électorale, et l'article 22 l'abrogea, tout en laissant aux tribunaux le soin de juger s'il y a lieu de prononcer la privation des droits civiques.

Aux termes de l'article 1er de la loi du 20 novembre 1875, l'inscription sur la liste complémentaire aura lieu par les commissions instituées dans les articles 1, 2, 3, 4 de la loi du 7 juillet 1874, conformément aux lois et règlements qui régissent actuellement les listes électorales politiques. La loi du 7 juillet, qui est visée par le renvoi, confie le soin de dresser les listes électorales à une commission, siégeant dans chaque commune et composée : 1° du

[1] Pour tout ce qui concerne les incapacités, il faut se référer au décret organique du 2 février 1852, qui est resté en vigueur.

maire, 2° d'un délégué du préfet, 3° d'un délégué du conseil municipal. A Paris et à Lyon, la liste est établie, dans chaque quartier ou section, par une commission composée du maire de l'arrondissement, du conseiller municipal du quartier et d'un électeur désigné par le préfet. La liste électorale, une fois dressée, est déposée au secrétariat de la mairie et communiquée à tout requérant ; les réclamations doivent être faites dans les vingt jours, à dater de l'avis du dépôt notifié au public par voie d'affiches. Le maire donne récépissé de chaque réclamation. Une commission composée des membres de la commission qui a préparé la liste, auxquels sont adjoints deux autres délégués du conseil municipal, est chargée de statuer sur la valeur des réclamations. A Paris et à Lyon, cette commission se compose des membres de la commission qui a préparé la liste, auxquels sont adjoints deux électeurs nommés par cette commission, avant tout travail de révision, et domiciliés dans le quartier ou la section.

La commission statue dans le délai de cinq jours (loi du 15 mars 1849), et notifie sa décision aux intéressés dans le délai de trois jours.

L'appel des décisions de la commission est porté devant le juge de paix du canton. Le délai de l'appel est de cinq jours, à partir de la notification de la décision. La jurisprudence reconnaît aux tiers qui n'ont pas été partie dans les débats le droit d'interjeter l'appel (Cass. 1er déc. 1874).

Le juge de paix statue dans les dix jours, sans

frais ni forme de procédure, sur simple avertissement donné aux parties trois jours à l'avance, à peine de nullité. Cette décision du juge de paix est en dernier ressort, mais susceptible de faire l'objet d'un pourvoi en cassation, formé dans les dix jours de la notification. Les pourvois, formés sur simple requête, sans l'intermédiaire d'un avocat à la cour et sans frais, sont portés directement devant la chambre civile. Sur ce point, la loi électorale de 1875 a innové, car, sous l'empire du décret de 1852, la compétence appartenait à la chambre des requêtes. On a considéré qu'il appartenait à la chambre civile de fonder la jurisprudence et de statuer définitivement.

Les listes électorales sont révisées chaque année, suivant les règles tracées pour leur confection. Dans les communes divisées en sections électorales, il y a une liste distincte par section. L'électeur radié d'office par la commission est prévenu par le maire et peut présenter ses observations. Les opérations de révision commencent le 10 janvier, et la liste est définitivement arrêtée le 31 mars. Entre ces deux dates se placent les réclamations et recours.

La liste électorale subit une restriction considérable par suite de l'article 2 qui consacre le principe « que les militaires ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions ».

On a voulu, en édictant cette prohibition, inscrite déjà dans la loi militaire, tenir l'armée à l'écart des luttes de la politique, assurer le respect

de la hiérarchie et de la discipline, et prévenir l'esprit d'insubordination dans les corps de troupe.

Toutefois les militaires qui, au moment des élections, se trouvent en résidence libre, en non-activité, en disponibilité ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Il en est de même pour les officiers ou assimilés placés dans le cadre de réserve.

Nous aurons à traiter plus bas des conditions dans lesquelles l'électeur exerce son droit; mais, pour préciser l'étendue de ce droit, il faut indiquer dès maintenant qu'il y a un député par arrondissement, et que les arrondissements dont la population dépasse cent mille habitants nomment un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants.

Chaque département de l'Algérie ne nomme qu'un député. Il en est de même pour les quatre colonies auxquelles la loi du 24 février accorde des sénateurs. Les avantages et les inconvénients du scrutin par arrondissement seront examinés à propos des opérations électorales [1].

Les États qui ont appliqué le suffrage universel à l'élection des députés ne sont pas extrêmement nombreux. Ce sont les républiques américaines qui montrent le plus de goût pour l'extension des droits politiques à tous les citoyens.

[1] Voy. liv. II, chap. IV de la 1re partie.

La Chambre des représentants des États-Unis se compose de députés nommés au suffrage universel et par circonscriptions distinctes. Tous les dix ans, un nouveau recensement de la population est ordonné par le Congrès en vue de la répartition des députés entre les différents États. La répartition de 1872 a porté de 243 à 292 le nombre des représentants ; elle est établie sur la base de *un* représentant pour 130,000 habitants. Les États nouveaux, tels que Névada et Nébraska, dont la population est au-dessous de ce chiffre, ont néanmoins reçu le droit d'élire un représentant. On a calculé qu'avec la proportion admise la population des États-Unis peut s'élever à 100 millions d'habitants sans que le nombre total des représentants dépasse 750.

Le XVe amendement à la Constitution, voté le 30 mars 1870, répare une grande injustice en déclarant que « les citoyens des États-Unis ne pourront être privés en tout ou partie du droit de vote, ni par le gouvernement de l'Union, ni par les gouvernements des États, sous aucun prétexte tiré de la race, de la couleur, ou d'une ancienne condition d'esclavage ». Mais, si le XVe amendement confère aux noirs les droits politiques, il faut remarquer que le XIVe retire ces mêmes droits aux blancs qui, pour prendre part à la guerre de sécession, ont résigné des fonctions électives, diplomatiques, administratives, judiciaires ou militaires, soit auprès du gouvernement d'un État, soit auprès du gouvernement de l'Union. On n'est venu à bout des soulèvements et

des désordres qui ont été la suite de cette mesure qu'en votant un bill d'amnistie qui s'étendait à plusieurs milliers d'anciens fonctionnaires des États du Sud. Quinze ou douze cents fonctionnaires du gouvernement fédéral qui avaient embrassé la cause des États du Sud furent toutefois exceptés de l'amnistie.

Un phénomène qui ne s'est produit encore qu'aux États-Unis, du moins d'une façon sérieuse, c'est la prétention des femmes à participer aux élections politiques. Il faut dire que les femmes d'Amérique ont obtenu, sous tous les rapports, d'être bien plus favorisées par la législation que les femmes qui appartiennent à d'autres nationalités. Maîtresses absolues de leurs biens, même pendant le mariage, jouissant de la capacité civile dans sa plénitude, investies du droit d'exercer certaines professions, telles que la médecine, le droit et la théologie (!), elles ont été amenées, par une ambition fondée sur le sentiment de leur force, à réclamer le droit de suffrage. Et, chose étrange ! ces revendications féminines ont trouvé des complices parmi les autorités elles-mêmes et les membres du clergé. On cite notamment le gouverneur du Massachusetts qui, en 1872, a recommandé de conférer aux femmes les droits politiques par voie d'amendement à la Constitution. Lors de la discussion de la Constitution de l'Union, il s'en fallut de bien peu qu'on n'ouvrît aux femmes les rangs des électeurs. Si elles n'avaient pas protesté elles-mêmes contre une telle galanterie, l'amendement aurait certainement passé. Disons,

pour finir sur ce point délicat, qu'un congrès de femmes se tient tous les ans à New-York, afin de discuter et s'entendre sur les moyens d'assurer le triomphe définitif des prétentions politiques d'une moitié du genre humain.

Nous n'avons pas encore parlé des conditions d'âge, de capacité, de domicile qu'on exige des électeurs américains. Elles varient suivant les États. Quelques règles générales sont toutefois imposées par l'Union ; mais on peut affirmer que les incapacités sont très-restreintes aux États-Unis. Il faut, pour perdre le droit de vote, avoir subi une condamnation pour crime à la réclusion *(confinement in the penitentiary)*. Un courant d'opinion favorisé par le président et le Sénat, qui marchent presque toujours d'accord, tend depuis quelque temps à exclure du droit de suffrage beaucoup de citoyens réputés indignes. Le premier pas a été fait en 1872 par la résolution du 19 avril qui autorise le vote des lois ayant pour objet d'enlever la capacité électorale aux personnes convaincues de corruption, de vol ou d'autres crimes infâmes (*infamous crimes*).

Le suffrage universel est encore usité dans d'autres républiques du continent américain. Nous citerons notamment le Mexique, où les hommes mariés sont électeurs à dix-huit ans, tandis que les célibataires doivent attendre jusqu'à vingt et un ans ; plusieurs des républiques de l'Amérique centrale, la confédération Argentine, le Paraguay, l'Uruguay, etc.

Les législations les plus larges de l'Europe, au

point de vue électoral, sont, avec la nôtre, celles de la Suisse, de la Grèce, de l'Allemagne et du Danemark.

La loi relative aux élections du Conseil national suisse, en date du 20 juillet 1872, porte à cent trente-cinq le nombre des députés. Comme aux États-Unis, une grande initiative est laissée aux réglementations locales; mais la Constitution pose des règles dont il n'est pas permis de s'écarter. Tout citoyen d'un canton est citoyen suisse. Il peut, à ce titre, prendre part à toutes les élections et votations en matière fédérale, après avoir justifié de sa qualité d'électeur. L'âge de l'électorat est fixé à vingt et un ans. Les militaires votent entre les mains du commandant de leur corps, et leurs suffrages sont ajoutés aux voix du collége auquel le militaire appartient. On nomme un député pour 20,000 âmes. Les fractions en sus de 10,000 sont comptées pour 20,000. Chaque canton, et, dans les cantons partagés, chaque demi-canton élit un député au moins.

La Grèce accorde la qualité d'électeur à tout citoyen qui a atteint sa majorité, jouit de la capacité légale et est domicilié au lieu de l'élection. En Danemark on n'exige de l'électeur qu'une année de domicile et la libre disposition des biens; mais personne ne vote avant d'avoir atteint l'âge de trente ans.

La Prusse, qui, comme nous le verrons, conserve pour elle le suffrage à deux degrés, fait nommer le *Reichstag* de l'empire allemand au suffrage universel et direct. Cette assemblée est composée des représentants de toute la population allemande, sur

le pied d'un député pour 100,000 âmes, chaque fraction de 50,000 âmes donnant droit à un autre député. Cette proportion donne à la Bavière 48 représentants, au Wurtemberg 17, à la Saxe 23, à Bade 14, à l'Alsace-Lorraine 15, à la Prusse 235. Le chiffre total, en y comprenant les représentants des petits États, s'élève à 396 députés. Tout Allemand, âgé de vingt-cinq ans et jouissant de la capacité civile et politique, est électeur, au lieu de son domicile réel. Les militaires en activité ne votent pas. Nous devons signaler, avant de sortir de l'Allemagne, la curieuse législation électorale du Wurtemberg qui repose sur une combinaison du suffrage universel avec les institutions féodales. Sur les 94 députés qui composent la seconde Chambre, 13 sont désignés par la noblesse équestre, divisée en quatre cercles. Les six surintendants généraux de l'Église protestante, l'évêque catholique, le plus ancien diacre de la Confession catholique, le chancelier de l'Université de Tubingue sont membres de droit. Les 71 députés restants sont nommés, depuis la loi du 20 février 1868, par le suffrage universel et direct des villes et bailliages, dans la même forme que les députés au *Reichstag*.

Il y aurait bien des particularités à relever dans plusieurs autres Constitutions des petits États allemands; mais cette excursion dans le domaine tudesque nous entraînerait au-delà des limites de notre sujet.

Il convient maintenant d'aborder la seconde classe de législations électorales, celle qui se résume dans le suffrage direct, restreint par des conditions de cens. Un grand nombre de monarchies européennes ont adopté ce système, qui est exempt des complications inhérentes au suffrage à deux degrés et assure une influence plus forte aux classes riches que ne saurait le faire une application du suffrage universel, entendue sans aucunes restrictions. On reconnaîtra facilement dans les lois étrangères, dont nous donnerons une analyse aussi rapide que possible, les traits caractéristiques du régime censitaire de la France de 1814 et de 1830.

Les lois belges nous fournissent l'exemple le plus saillant de l'organisation censitaire. Jusqu'en 1848, le cens électoral du royaume de Belgique était différentiel, c'est-à-dire avait un taux variable suivant l'importance des localités ou la richesse présumée des populations. La loi du 31 mars 1848 l'a rendu uniforme pour les élections générales et provinciales. Depuis cette époque, des changements importants ont modifié les conditions de l'électorat. Ainsi, en 1870, l'âge à partir duquel les citoyens peuvent voter a été abaissé de vingt-cinq à vingt et un ans. C'est à la même époque qu'on déclara que les contributions de la femme seraient comptées au mari pour le calcul du cens, sauf le cas de séparation de corps. A force de transformer et d'améliorer la loi électorale de 1831, on était arrivé à ne plus voir clair dans un amas de textes souvent con-

tradictoires. De là une loi de 1872 (18 mai) qui eut pour objet de coordonner toutes les lois électorales de la Belgique. C'est une sorte de code ou de manuel qui résume le dernier état de la législation [1]. Nous avons déjà dit à quel âge on devient électeur en Belgique. Il faut, en outre, pour exercer le droit de vote, n'être sous le coup d'aucune incapacité légale, n'être pas en état de faillite déclarée, ou notoirement connu comme tenant une maison de jeu ou de débauche; enfin payer un cens électoral de vingt florins au moins, patentes comprises. Cette somme, qui équivaut à 42 fr. 32 c., n'a rien d'excessif, si on la compare au cens français de 1831 (200 fr.), mais elle est plus élevée que le cens de plusieurs législations électorales en vigueur. Ainsi, en Portugal, on est électeur moyennant le paiement de 5 fr. 55 c. de contributions directes; en Serbie, on se contente d'une imposition quelconque. Le paysan hongrois est électeur s'il justifie d'un revenu de 105 florins, ce qui équivaut à 262 fr. 50 c. La loi belge ne parle pas de conditions de domicile. Elle va donc plus loin que la loi française qui réclame six mois de domicile pour constater l'identité de l'électeur. Mais le lieu de l'inscription est très-suffisamment déterminé chez nos voisins par la quittance des contributions qui justifie du paiement du cens. D'ailleurs l'électorat se constate sur des listes spéciales, tenues d'une façon permanente et révisées chaque année,

[1] Voy. l'*Annuaire de la Société de législation comparée*, année 1872, p. 411.

du 1er au 14 août, par le collége des échevins. Les réclamations sont portées devant la députation permanente du Conseil provincial, avec droit d'en appeler de la décision du Conseil provincial devant la Cour du ressort qui peut, en tout état de cause, évoquer l'affaire. Enfin le réclamant qui a succombé devant les deux juridictions a le droit de se pourvoir en cassation, sauf à donner dans sa requête l'indication des lois dont la violation lui causerait préjudice.

Nous n'insisterons pas sur les conditions du régime du suffrage direct et censitaire qui est pratiqué par l'Italie, la Hollande, le Portugal. Les Portugais sont électeurs à vingt-cinq ans, moyennant un cens de 1,000 reis (5 fr. 55 c.) de contributions directes; les Hollandais à vingt-trois ans, moyennant un cens qui varie, suivant les localités, entre 42 fr. 35 et 338 fr. 50 cent. En Italie, il faut, pour être admis au droit de vote, être âgé de vingt-cinq ans, savoir lire et écrire et payer 40 fr. d'impôts directs.

L'institution des *capacités*, dont il a été tant parlé en France, lors de la révolution de 1848, existe de l'autre côté des Alpes. Les académiciens, les médecins, les fonctionnaires, les personnes décorées d'un ordre national ou pourvues d'un haut grade universitaire, ne sont pas astreints à la condition du cens.

C'est également au moyen du suffrage direct, restreint par des conditions de cens, que les Anglais nomment leur Chambre des Communes. Mais ces lois anglaises sont tellement empreintes

d'un caractère historique et national, tellement influencées par des priviléges séculaires, qu'elles occupent une place à part dans le droit constitutionnel, sinon par leur incohérence, du moins par leur originalité. On a tout dit sur les scandales des élections anglaises, sur les fameux *bourgs pourris* et sur tous les abus que l'intérêt de l'aristocratie et une sorte de respect superstitieux de la part des masses ont perpétués et protégent encore en partie. Les Anglais se souviennent toujours que Pitt et Shéridan ont été envoyés au Parlement par des *bourgs pourris*. Ils défendent comme une arche sainte leurs institutions les plus surannées et ressemblent un peu aux jurisconsultes de la vieille Rome qui greffaient le nouveau droit sur le droit ancien. C'est ce côté profondément conservateur du caractère britannique qui explique l'insuccès relatif des efforts tentés depuis plus d'un siècle pour changer le système électoral des Anglais.

Dès 1770, quelques esprits novateurs parlaient déjà de réformes, de l'autre côté de la Manche; et, en 1831, cinquante-six bourgs pourris, dont la population restait inférieure à 2,000 habitants, avaient encore 111 siéges à la Chambre des Communes. Vers la même époque, Old-Sarum, qui comptait 12 habitants, envoyait encore deux députés à la Chambre des communes. Mais le bill Russell-Grey, qui acquit force de loi sous Guillaume IV, fit disparaître une partie de ces abus, en retirant le droit d'élection à tous les bourgs d'une population infé-

rieure à 2,000 habitants, et en doublant la représentation de vingt-cinq comtés. Toutefois l'inégalité entre les diverses parties du royaume resta considérable. En 1851, Liverpool, qui comptait 14,072 électeurs au cens de dix livres sterling, n'envoyait pas au Parlement plus de députés qu'Audover, où il y avait seulement 242 électeurs de cette catégorie. En 1873, sir Charles Dilke, à l'appui d'une proposition par laquelle il demandait qu'on procédât à une nouvelle répartition des siéges du Parlement entre les bourgs et les comtés, présentait des calculs d'où il résulte que la moitié de la Chambre est élue par un demi-million d'électeurs, et l'autre par plus de deux millions. Aussi Fischel[1], qui aboutit, en donnant d'autres exemples, à la même conclusion, a-t-il quelque raison d'affirmer que la Chambre basse n'est pas la représentation de toutes les communes, mais celle de certains comtés et de certaines corporations investies du droit d'élection par le souverain.

Dans l'état actuel de la législation, la Chambre des Communes comprend 652 membres, représentant des comtés, des bourgs et villes et des universités. Le droit électoral n'est pas le même dans les trois catégories de colléges.

Dans les *bourgs* la qualité d'électeur s'attache : 1° aux francs-bourgeois qui, antérieurement à 1832, étaient en possession du droit de vote ; 2° aux propriétaires et locataires qui, à la date du 31 juillet,

[1] *La Constitution d'Angleterre,* 2 vol., Reinwald, 1864.

occupent et habitent à eux seuls, depuis un an au moins, une maison d'habitation non meublée; qui ont été astreints, en raison de cette occupation, à payer la taxe des pauvres, et qui, le 20 juillet, ont acquitté au moins ce qu'ils devaient sur cette taxe au 5 janvier précédent; 3° aux locataires en garni qui, depuis un an au 31 juillet, habitent à eux seuls un logement loué, sans meubles, 10 livres sterling (250 fr.).

Dans les *comtés*, sont électeurs : 1° les possesseurs d'un *freehold* (tenure libre d'une valeur annuelle de 40 shillings (50 fr.); — 2° les individus détenant depuis six mois au moins, à titre héréditaire ou autrement, un bail emphytéotique représentant une valeur annuelle de 5 livres sterling au moins (125 fr.); — 3° les *lessee* (fermiers) et les *assignee* (cessionnaires temporaires) qui sont en possession depuis un an au moins, et autrement qu'à titre héréditaire, d'un titre créé pour soixante ans et représentant une valeur annuelle de 5 livres sterling; — 4° tout individu occupant depuis un an, à titre de propriétaire ou de locataire, un immeuble d'une valeur imposable de 12 livres sterling (300 fr.) au moins, et payant la taxe des pauvres à raison de cette occupation.

Dans les Universités, le droit électoral n'est pas sujet à moins de variétés. A Oxford et Cambridge, les maîtres ès arts sont électeurs sans condition de cens. A Dublin, les agrégés, les étudiants et les gradués sont électeurs.

Que l'électeur fasse partie d'un bourg, d'un comté ou d'une université, il doit réunir, en dehors des conditions spéciales à la catégorie dont il est membre, les conditions générales exigées de tous les votants, c'est-à-dire la qualité d'Anglais, l'âge de vingt et un ans, la libre disposition de ses biens, l'absence de toute condamnation encourue pour manœuvres électorales, enfin une situation indépendante qui ait permis à l'électeur de se passer du secours de la paroisse.

Les listes électorales sont dressées par les inspecteurs des pauvres (*over seers*) et révisées, après publication, par des membres du barreau que désigne, dans chaque ressort judiciaire, le premier des juges chargés de présider les assises d'été. Les décisions des réviseurs sont souveraines sur les points de fait, et susceptibles, quant aux points de droit, d'un appel devant la cour des plaids communs.

A côté de la loi anglaise on peut en placer une autre qui présente de même un caractère archaïque et empreint d'une grande originalité : c'est la loi hongroise. Jusqu'en 1848, la noblesse seule était représentée dans les assemblées hongroises. Elle envoyait à la Diète deux délégués par *comitat* ou département. Quelques délégués des villes et de nombreux représentants des établissements ecclésiastiques servaient à compléter l'assemblée. En 1848, les non-nobles furent admis à concourir au droit de vote, mais chaque comitat conserva un minimum de deux députés. Des inégalités choquantes furent

volontairement maintenues ; et l'on cite tel comitat qui, aux élections de 1872, ne nomma qu'un représentant pour 58,000 habitants, tandis qu'un autre envoyait un député pour 11,500 habitants.

La loi du 26 novembre 1874 a complétement refondu la législation électorale de la Hongrie. Elle maintient l'électorat aux privilégiés que la législation de 1848 avait laissés en possession de leurs droits électoraux, c'est-à-dire aux nobles et aux bourgeois ne réunissant pas les conditions censitaires imposées aux autres électeurs. Elle accorde en outre le droit de concourir aux élections législatives à tout paysan, petit propriétaire, artisan ou fabricant, qui justifie d'un revenu de 105 florins (262 fr. 50). On exige des fonctionnaires et employés un revenu minimum de 700 florins. Quant à ceux qui appartiennent aux professions dites libérales, tels que professeurs, artistes, docteurs, avocats, notaires, prêtres, maîtres d'école, membres d'une académie, etc., ils sont électeurs sans condition de cens. On a remarqué que cette catégorie d'électeurs augmentait dans de grandes proportions. Limitée, en 1865, à 31,205 votants, elle s'élevait, en 1872, à 44,165 [1]. Les soldats et marins, gens de police et douaniers sont privés du droit de vote. D'importantes modifications sont apportées par la loi que nous analysons à la confection et à la révision des listes électorales. Jusqu'en 1874, ces

[1] Voy. *Annuaire de la Société de législation comparée*, 1874. — Notice de M. Horn, membre du parlement hongrois.

listes étaient dressées seulement la veille de l'élection et restaient valables jusqu'aux élections suivantes, c'est-à-dire pour trois ans. La loi nouvelle confie la formation et la révision des listes à la commission centrale [1], qui délègue annuellement pour chaque circonscription électorale un comité de trois membres. Ce comité fait son travail dans un délai fixé d'avance et en s'aidant des listes antérieures, du livre des impôts directs de la commune, du cadastre et des livres tenus par les prêtres de chaque confession : car les registres de l'état civil n'existent pas en Hongrie. Tout intéressé peut réclamer dans les dix jours contre une omission ou une inexactitude quelconque qui le concerne. Les réclamations sont transmises à la commission centrale, qui statue dans les vingt jours par une décision motivée. L'ensemble des décisions de la commission centrale est affiché du 20 au 30 septembre de chaque année. L'appel peut être porté dans le délai de huitaine devant la Cour royale, qui statue souverainement. La commission doit avoir terminé ses opérations le 1er novembre, et la Cour royale les siennes le 15 décembre, de telle sorte que la rédaction définitive des listes est arrêtée le 30 décembre de chaque année. Nous aurons à étudier plus loin

[1] La commission centrale est instituée dans chaque *comitat* et dans chaque ville investie par la loi de 1848 du droit d'élire un député. Les membres de la commission, dont le nombre varie suivant l'importance du *comitat*, sont élus par l'assemblée générale du *comitat*. Cette assemblée rappelle de très-près tel ou tel de nos conseils généraux.

les opérations électorales de la Hongrie. C'est dans cette partie de la législation que se trouveront surtout les traits caractéristiques du génie national.

L'ordre naturel de nos développements nous amène à terminer le tableau des législations électorales par l'étude de la troisième catégorie de Constitutions : nous voulons parler de celles qui ont adopté le suffrage à deux degrés, avec ou sans conditions de cens.

Ce mode de suffrage est employé par les gouvernements qui pensent que la masse de la population, les ouvriers, les paysans, qui vivent de leur travail, n'ont pas une instruction, une éducation politique qui leur permettent de porter un jugement éclairé sur les besoins généraux du pays et de concourir au choix des députés. On croit trouver un remède à cette insuffisance des couches inférieures de la société dans le système qui consiste à faire nommer par les électeurs d'autres électeurs, en nombre limité, et à former ainsi des assemblées électorales de second degré, auxquelles on attribue des lumières plus complètes et une intelligence politique plus développée.

La Prusse, le grand-duché de Bade, la Bavière, le Brésil, la Norwége se servent du suffrage à deux degrés pour leurs élections législatives. Tantôt les législations de cette nature se combinent avec des conditions censitaires, et c'est là le cas le plus fréquent; tantôt elles limitent l'exercice du suffrage universel, en réduisant son rôle à la nomination

d'électeurs secondaires. C'est ainsi que le grand-duché de Bade, qui a d'ailleurs une Chambre des seigneurs absolument féodale, n'exige aucune condition de cens des électeurs du premier et du second degré qui participent au choix des membres de la seconde Chambre. Tout Badois âgé de vingt-cinq ans, tenu pour citoyen dans le district de l'élection ou exerçant une fonction publique, est électeur du premier degré. Tout électeur du premier degré est apte à devenir électeur secondaire.

En Bavière, la seule différence qui sépare les deux catégories d'électeurs, c'est que les électeurs de premier degré votent à vingt et un ans et que les électeurs de second degré doivent être âgés de vingt-cinq ans au moins. Mais, dans certains États, il y a des conditions de cens qu'on impose aux électeurs du premier degré et d'autres conditions qu'on exige des électeurs du second degré.

La Constitution du Brésil, notamment, présente une particularité de cette nature. On distingue les électeurs de paroisse ou électeurs primaires et les électeurs de province ou électeurs secondaires. Est électeur de paroisse tout citoyen brésilien âgé de vingt-cinq ans révolus et possesseur d'un revenu de 300 fr. au moins. Les électeurs primaires désignent les électeurs de province, dont le nombre est proportionnel à la population ; mais le choix ne peut porter que sur les citoyens qui possèdent un revenu de 600 fr. au moins. La loi de 1860 déclare que dans quelques districts, où le nombre des électeurs



de province n'est pas assez grand, les élections ont lieu au suffrage direct.

Cette coexistence du suffrage direct et du suffrage à deux degrés se retrouve en Suède. Dans ce pays, dont la Constitution est si originale, les élections ont lieu à un ou à deux degrés, suivant la volonté des populations. Lorsque les électeurs primaires d'une commune ou ville désirent voter directement, ils se prononcent en faveur de ce mode électoral, à la majorité des suffrages, et leur décision est notifiée au gouverneur. Celui-ci convoque les électeurs des autres communes de la circonscription ; et, si la majorité des votants est favorable au système de l'élection directe, il entre en vigueur pour cinq années dans la circonscription tout entière. Pour être électeur primaire en Suède, il faut d'ailleurs réunir des conditions censitaires assez élevées, savoir : ou posséder un immeuble évalué pour l'assiette de l'impôt à 1,000 riksdales (1,430 fr.), ou avoir affermé pendant cinq ans au moins un immeuble agricole évalué à 8,580 fr., ou payer l'impôt à l'État sur un revenu minimum équivalent à 1,144 fr.

En Norwége, où le suffrage à deux degrés est également en vigueur, ce qu'il y a de remarquable dans la législation électorale c'est l'influence qu'elle laisse au clergé, tant au point de vue de la confection des listes que des élections elles-mêmes.

Les pasteurs de chaque paroisse rurale dressent eux-mêmes les listes d'électeurs, et décident les questions litigieuses qui sont soulevées par les ré-

clamations des citoyens, sauf à eux à porter leur appel devant le *Storthing*. Il faut aussi relever cette particularité qu'avant de se faire inscrire sur la liste chaque électeur doit prêter serment de fidélité à la Constitution. En Bavière, l'électeur jure de donner sa voix selon sa conviction et de « n'accepter aucun cadeau ».

Nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé toutes les variétés du droit électoral comparé. En dehors des trois classifications indiquées plus haut, se placent des législations importantes dont le principe n'est pas plus le suffrage univerel que le suffrage censitaire, direct ou à deux degrés, mais qui empruntent presque toujours quelque chose à tous ces systèmes. Il y a, par exemple, le vote *cumulatif,* dont le mécanisme pourrait échapper à tous ceux qui n'ont pas une certaine teinture de l'algèbre. La loi du 9 avril 1872, qui concerne les élections de l'État de l'Illinois [1] (États-Unis), nous fournit un curieux exemple du vote cumulatif: « Si l'électeur entend donner plus d'une voix à un candidat, il le marquera sur son bulletin en chiffres, de la manière suivante : AB, CD, EF, ce qui signifie une voix pour chaque candidat désigné ; — ou AB deux voix, CD une voix ; — ou AB trois voix. Si l'électeur désigne pour une charge plus d'élus qu'il n'y a de candidats à élire, ou s'il exprime plus de voix ou de parties de

[1] *Annuaire de la Société de législation comparée,* 1872. — Notice de M. Demongeot.

voix pour des candidats à la députation qu'il n'a droit d'en donner, son bulletin sera annulé pour tous les candidats. »

A côté de ce procédé qui peut effrayer les intelligences simples, d'autres pays nous offrent le vote par catégories, qui se combine tantôt avec le suffrage direct, comme en Autriche, tantôt avec le suffrage à deux degrés, comme en Prusse. Cette seconde forme, en apparence plus compliquée, est pourtant moins capricieuse que la première. Tout Prussien qui a accompli sa vingtième année est électeur du premier degré, sauf condition de cens, dans la commune où il est domicilié et où il possède la capacité d'élire pour le conseil municipal. Mais voici ce qu'on fait ensuite du corps électoral ainsi composé : on le divise en trois sections, en prenant pour base de la répartition la quotité d'impôt payée par chaque électeur. La première section comprend les électeurs les plus imposés, jusqu'au tiers de l'impôt total dû par l'ensemble de la circonscription. — La seconde section est composée des électeurs qui, après ceux de la première, paient le plus d'impôts, jusqu'à concurrence d'un second tiers des contributions totales. — La troisième section renferme ceux qui paient les impôts les moins forts ou qui n'en paient pas, jusqu'au troisième tiers de la somme des impôts de la circonscription. — Chaque section nomme ensuite un tiers des électeurs secondaires afférents à la circonscription, et dont le nombre est calculé à raison de 1 pour 250 habitants. Aucune condition spéciale

n'est exigée des électeurs secondaires, qui peuvent être choisis indifféremment dans les trois sections du premier degré.

Quant au système autrichien, il ne saurait être compris, si l'on ne connaissait, au moins dans ses grandes lignes, la Constitution nouvelle de l'Empire. En vertu du compromis de 1867, les pays dont se compose la monarchie austro-hongroise sont divisés en deux grands groupes. Le premier groupe comprend les territoires situés au-delà de la Leitha, et appelés, pour cette raison géographique, *Transleithanie.* C'est la Hongrie et les provinces voisines : Transylvanie, Croatie, Slavonie, Confins militaires. Le parlement de la Transleithanie siége à Pesth; et nous avons dit comment était composé le corps électoral qui nommait les membres de ce *Reichstag*, ou plutôt de sa Chambre des députés. Le second groupe de provinces, appelé *Cisleithanie*, comprend les territoires situés en deçà de la Leitha : c'est l'Autriche proprement dite. Le parlement de *Cisleithanie* siége à Vienne et s'appelle *Reichsrath.* Nous aurons à dire comment se compose le corps électoral qui donne naissance à l'un de ses éléments la « Chambre des députés ».

Enfin, au-dessus des deux parlements autrichiens et hongrois, il existe un pouvoir législatif commun aux deux portions de l'Empire et qu'on nomme : les *Délégations.* Ces Délégations sont formées d'un nombre égal de mandataires que les parlements Cis et Transleithaniens choisissent annuellement

dans leur sein (60 membres pour chaque parlement). Les Délégations ont pour mission de traiter les affaires communes, qui sont : les relations extérieures ; l'armée et la marine ; les affaires financières intéressant les deux groupes de la monarchie. Un ministère commun, dont les titulaires correspondent aux catégories des affaires indiquées plus haut, exerce le pouvoir exécutif. Les Délégations se réunissent alternativement à Vienne et à Pesth, dans une session de six à huit semaines.

Cette organisation étant connue, attachons-nous à la composition de la Chambre des députés d'Autriche, c'est-à-dire de la portion du *Reichsrath* qui représente le principe démocratique, à côté de la Chambre des seigneurs qui représente le principe contraire, et dont nous n'avons pas à parler ici.

Jusqu'en 1873, les députés autrichiens ont été nommés par les Diètes des différents pays cisleithaniens. Mais la loi du 2 avril 1873, portant une profonde atteinte à la loi sur la représentation de l'Empire de 1867, a substitué à l'élection des députés par les Diètes locales l'élection par les citoyens mêmes qui nomment ces Diètes locales[1]. La nouvelle Chambre des députés se compose de 353 membres répartis entre les différentes provinces (54 pour l'Autriche proprement dite, 93 pour la Bohême, 63 pour la Galicie, etc.). La nomination des députés affé-

[1] C'est le parti allemand ou centralisateur qui a obtenu cette grave modification. Le 4 novembre 1873, la législature, issue de la loi du 2 avril, qu'on appliquait pour la première fois, s'est réunie à Vienne.

rents à chaque pays est attribuée à des catégories d'électeurs organisées par les ordonnances de 1860, qui furent rendues pour la création ou le rétablissement des Diètes locales.

Ces catégories sont au nombre de quatre, savoir :

Classe A : la grande propriété foncière et féodale.

Classe B : les villes, marchés et centres industriels.

Classe C : les Chambres de commerce.

Classe D : les communes.

Dans chaque province, un certain nombre des députés auxquels la circonscription a droit est nommé par chaque catégorie. Ainsi, dans la Bohême qui a 93 représentants, la classe A nomme 23 députés, la classe B 31, la classe C 9, et la classe D 30. Il suffit de jeter les yeux sur ces chiffres, dont la proportion est la même dans les autres provinces, pour se convaincre que la classe des grands propriétaires et des nobles a conservé une situation très-forte en Autriche. De plus, il importe de remarquer que, tandis que les trois premières classes, A, B, C, nomment leurs représentants au suffrage direct, la classe D, c'est-à-dire celle des communes, ne nomme les siens qu'au moyen du suffrage à deux degrés. Les communes élisent un électeur secondaire par chaque fraction de 500 habitants. Mais le mode de suffrage ne constitue pas la seule inégalité au profit des hautes classes. Ainsi, dans la catégorie de la propriété foncière, les femmes, si elles jouissent de leurs droits d'une manière indépendante et ont atteint l'âge de vingt-quatre ans, figurent au nombre des

électeurs. En outre, les électeurs de la même classe peuvent voter par procuration, ce qui n'est pas permis au commun des électeurs.

D'une manière générale, on peut dire que la capacité électorale pour la nomination des membres du Reichsrath est identique à la capacité exigée pour la formation des Diètes locales. Il faut, pour être électeur autrichien, avoir vingt-quatre ans révolus et la jouissance de ses droits civils et politiques ; le plus souvent on exige un cens, variant de 1 florin, minimum fixé par la loi de 1850, à 10 florins (de 2 fr. 59 à 25 fr. 90). L'exercice de certaines professions dispense de cette dernière condition. Telle est la composition singulière du corps électoral de l'Autriche.

CHAPITRE III.

LES ÉLIGIBLES.

Droit comparé : conditions d'âge, de cens, de religion, de laïcité. — Incompatibilités, exceptions aux incompatibilités. — Droit comparé.

La loi française est on ne peut plus large en ce qui concerne les conditions d'éligibilité qu'elle exige des candidats à la députation. « Tout électeur, aux termes de la législation du 30 novembre 1875, est éligible, sans condition de cens, à l'âge de vingt-cinq ans accomplis. » Il résulte de ce texte, qui n'a été l'objet d'aucune contestation sérieuse lors de la

discussion à l'Assemblée, que les populations jouissent d'une liberté presque sans limites, relativement au choix de leurs mandataires. A part la condition d'âge, qui est plus élevée pour les éligibles que pour les électeurs, le candidat peut se présenter dans une circonscription quelconque du territoire français. Il n'est astreint à aucune condition de domicile ou de résidence (voy. décret organique du 2 décembre 1852, art. 26). Il peut fort bien n'être inscrit sur aucune liste : il suffit qu'il ait la *capacité* électorale. L'âge de vingt-cinq ans a été adopté par plusieurs États comme la condition préalable à laquelle tout candidat à la députation doit satisfaire. Ainsi, en Belgique comme en France, on est éligible à vingt-cinq ans et électeur à vingt et un ans ; mais, chez nos voisins, l'électeur paie un cens, tandis qu'on n'en exige pas de l'éligible. La législation américaine, celles du Brésil, de la confédération Argentine, du Portugal fixent de même à vingt-cinq ans l'âge de l'éligibilité. Mais les conditions complémentaires varient beaucoup, suivant les pays. Tandis que la Suisse et la confédération Argentine assimilent à peu près les conditions de l'électorat et celles de l'éligibilité, les États-Unis demandent au candidat de prouver qu'il est citoyen depuis sept ans au moins ; le Brésil et le Portugal exigent des aspirants à la députation un cens bien plus élevé que le cens payé par les électeurs : 1,200 fr. de revenu au Brésil ; 4,000 reis (22 fr. 20) de contributions directes ou 20,000 reis (111 fr.) de contributions foncières, en Portugal. Toutefois la

Constitution de ce dernier pays réduit de vingt-cinq à vingt et un ans l'âge de l'éligibilité « pour les hommes mariés, les prêtres, les fonctionnaires civils et militaires et les gradués de l'Université ». Les personnes rentrant dans ces catégories sont également dispensées du paiement du cens. D'autres États, loin de favoriser les membres du clergé, leur interdisent au contraire toute ambition politique. En Suisse, en Angleterre, la laïcité du candidat est une des conditions de l'éligibilité. Dans plusieurs républiques hispano-américaines, et notamment (qui le croirait?) au Paraguay, le mandat de député est incompatible avec les fonctions ecclésiastiques.

Une seconde classe de législations recule jusqu'à trente ans l'âge à partir duquel on devient éligible. On peut citer, à titre d'exemples : l'Autriche, l'Italie, la Hollande, la Suède, la Norwége, la Serbie, la Grèce, la Prusse et la plupart des petits États allemands. Quelques particularités sont à relever : ainsi la Prusse exige des candidats la justification d'un service de trois années dans l'armée ; la Suède n'ouvre la porte de ses assemblées qu'à ceux qui appartiennent au culte protestant, et le grand-duché de Bade qu'à ceux qui font partie d'une des trois communions chrétiennes.

Il y a un État qui fixe à vingt-quatre ans l'âge de l'éligibilité : c'est la Hongrie. Le candidat hongrois est obligé, en outre, de satisfaire à cette disposition de la loi, suivant laquelle la langue hongroise est seule employée au parlement.

Une question qui se lie étroitement à celle de l'éligibilité est la question des *incompatibilités*.

La loi électorale française règle ce point avec un soin tout particulier.

Le principe général est posé dans l'article 8 qui déclare que l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député. En conséquence, tout fonctionnaire élu député est remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivent la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député.

Lors de la discussion qui a eu lieu à l'Assemblée nationale au sujet des incompatibilités, on s'est préoccupé surtout de la situation qu'il y avait lieu de faire aux officiers. Sous la Restauration et le gouvernement de Juillet, les militaires de tous grades pouvaient entrer à la Chambre des députés; et, sauf quelques avancements assez rapides obtenus par les officiers-législateurs, leur présence à la Chambre ne paraît pas avoir été l'objet d'une sérieuse critique. Mais déjà, sous la Constituante de 1848 et la Législative de 1849, certains faits devinrent l'occasion ou le prétexte de controverses très-vives sur l'utilité qu'il peut y avoir à admettre les militaires au parlement. L'Empire les écarta du Corps législatif; mais ils y rentrèrent, en grand nombre, après la guerre de 1870. La nécessité, comprise par tous les partis, de réviser la législation militaire du pays ne contribua pas peu à ce retour aux anciens errements.

Cependant, en 1875, l'Assemblée nationale, après un débat où toutes les opinions furent brillamment exprimées [1], inscrivit dans la loi électorale ce principe « qu'aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de mer ou de terre ne pourra, quels que soient son grade et ses fonctions, *être élu* membre de la Chambre des députés ». Par conséquent, ce qui est interdit aux officiers en activité de service, c'est non-seulement de cumuler le mandat de député avec leurs fonctions militaires, mais encore de poser leur candidature pour un siége à la Chambre des députés. Quant aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ou à ceux qui sont maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, la disposition prohibitive ne s'applique pas à eux, et ils peuvent se présenter aux suffrages des électeurs. Il en est de même pour les officiers qui appartiennent à la réserve de l'armée active ou à l'armée territoriale.

Un certain nombre de hauts fonctionnaires sont exceptés des dispositions qui frappent les fonctionnaires d'inéligibilité : ce sont les ministres, sous-secrétaires d'État, ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, préfet de la Seine, préfet de police, premiers présidents et procureurs généraux des cours de cassation et des comptes et de la cour d'appel de Paris, archevêques et évêques, grand-rabbin, premiers présidents de consistoires, profes-

[1] Voy. notamment les discours de M. Rive et de M. J Simon, séance du 9 novembre.

seurs titulaires de Facultés, chargés de mission temporaire. Certaines facilités sont données à ces fonctionnaires pour liquider leur pension de retraite (voy. l'art. 10).

La raison des exceptions qui précèdent, c'est que les candidats dont il s'agit sont dans une situation hiérarchique trop éminente pour faire du mandat législatif le marchepied, en quelque sorte, de leur avancement. D'autre part, ceux d'entre eux, tels que les préfets, les magistrats et les prélats, qui pourraient abuser de leur position élevée pour exercer une pression sur les électeurs, sont mis dans l'impossibilité d'employer à leur profit personnel les moyens d'action dont ils disposent; car l'article 12 de la loi leur interdit de se présenter dans l'arrondissement compris en tout ou partie dans leur ressort, soit pendant l'exercice de leurs fonctions, soit pendant les six mois qui suivent la cessation de ces fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière. La même interdiction est étendue aux ingénieurs en chef et d'arrondissement, aux recteurs et inspecteurs d'académie, aux trésoriers payeurs généraux et receveurs particuliers des finances, aux directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines et des postes, aux conservateurs et inspecteurs des forêts. Quant aux sous-préfets, ils ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions.

On s'est préoccupé de remédier à un abus qui a pré-

senté, dans certaines périodes de notre histoire, une gravité exceptionnelle : nous voulons parler de ces manœuvres politiques grâce auxquelles des députés pourraient apporter leur concours à un ministère en quête de recrues, moyennant la stipulation de places et avantages personnels. L'article 11 porte que « tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation ; toutefois il peut être réélu si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député ». Il est entendu que cette disposition ne vise ni les députés nommés ministres, ni les sous-secrétaires d'État. Ce sont là des situations évidemment politiques que la pratique du gouvernement parlementaire confie aux représentants des majorités, et qui d'ailleurs, par leur caractère instable et la responsabilité qui s'attache à elles, ne peuvent être assimilées aux autres fonctions salariées. Un poste de ministre ou de sous-secrétaire d'État peut sans doute — l'hypothèse n'est pas impossible à concevoir — faire l'objet d'un marché ou d'un compromis ; mais si ce compromis n'est pas ratifié par l'opinion publique et par la volonté persistante d'une majorité, il ne produira que des conséquences précaires.

Les cas d'incompatibilité prévus par les législations étrangères se confondent très-souvent avec les cas prévus par la loi française. En général, l'exercice du mandat de député est déclaré inconciliable avec

l'exercice d'une fonction salariée, surtout quand le gouvernement la confère à un député investi de son siége. Ainsi la loi belge est formelle à cet égard. Mais on s'exposerait à mettre quelque confusion dans l'énumération des incompatibilités qui résultent des lois étrangères, si on ne distinguait deux hypothèses : 1° celle où le fonctionnaire est élu député; 2° celle où le député est nommé fonctionnaire. Il y a des pays qui autorisent la nomination des fonctionnaires en qualité de députés et qui leur permettent de cumuler les deux fonctions. En Prusse, les fonctionnaires n'ont même pas besoin de congé pour entrer dans les Chambres ; mais si un député, une fois élu, accepte une fonction salariée, il doit se soumettre à une réélection. Le Wurtemberg, l'Angleterre ont adopté la même règle. D'autres États n'admettent pas le cumul. Le Portugal relève provisoirement de leurs charges les fonctionnaires élus députés, et cette mesure ne prend fin qu'avec l'expiration du mandat.

Sans entrer dans une énumération complète, qui risquerait d'être fastidieuse, de toutes les incompatibilités établies par les différents peuples, on peut en signaler quelques-unes qui se reproduisent le plus fréquemment. C'est ainsi que nous citerons comme incompatibles presque partout avec le mandat de député les fonctions ecclésiastiques, les fonctions judiciaires, celles de conseiller d'État. En Belgique les avocats des grandes administrations publiques, en Angleterre les avocats de révision dont nous avons

parlé plus haut, ne peuvent pas non plus ajouter à leurs titres celui de député. La législation britannique frappe également d'inéligibilité les pensionnaires de l'État et les fournisseurs du gouvernement.

Dans plusieurs États, comme en France, un certain nombre de fonctionnaires ne peuvent être élus députés dans la circonscription où ils exercent leurs charges. En Angleterre, par exemple, les shérifs des comtés et les maires des bourgs ne peuvent être élus dans le ressort de leurs fonctions. De même, dans le grand-duché de Bade et plusieurs autres États allemands, les baillis, pasteurs, médecins de province ou de seigneurie, et autres fonctionnaires civils ou ecclésiastiques, ne peuvent être élus députés dans le district où ils exercent. Cette règle est fort raisonnable et ne réclame aucuns commentaires.

Après avoir étudié la composition du corps électoral et les conditions de l'éligibilité, nous devons aborder l'explication des opérations électorales elles-mêmes et discuter les questions qui se rattachent à cette matière importante.

CHAPITRE IV.

OPÉRATIONS ÉLECTORALES.

Division des circonscriptions. — Scrutin par arrondissement. — Convocation des électeurs. — Réunions électorales, professions de foi. — Publicité. — Lieu du vote. — Mode, — durée du vote. — Second tour de scrutin. — Dépouillement du scrutin. — Proclamation et recensement général des votes. — Pénalités répressives des fraudes électorales. — Droit comparé.

Depuis 1848, le principe qui domine tous les

règlements relatifs aux opérations électorales, c'est que les élections doivent se faire sur la base unique de la population. Il n'y a plus ni électeurs privilégiés, ni double vote, ni représentation spéciale des intérêts de telle ou telle catégorie de personnes : l'égalité absolue des suffrages fait le caractère distinctif du régime électoral en vigueur.

Toutefois, le principe étant posé, il faut reconnaître que son application est plus apparente que réelle. Quelle que soit la répartition des électeurs, quelles que soient les circonscriptions qu'on adopte, la division administrative du pays ne permet pas d'assurer à chaque électeur français une participation tout à fait égale dans le choix des députés. Il y aura toujours, en effet, des inégalités résultant de l'infériorité numérique de tel ou tel collége électoral par rapport à tel ou tel autre. Un électeur qui ne partage son droit de nommer un représentant qu'avec 40,000 autres électeurs exerce évidemment une attribution plus étendue que l'électeur qui vote avec 50,000 citoyens.

Ces réserves théoriques étaient nécessaires, avant d'exposer les grands systèmes de répartition des électeurs qui se trouvaient en présence lors de la discussion électorale de 1875. Il y en avait deux : le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement. Les avantages et les inconvénients de ces deux systèmes ont fait l'objet d'une discussion approfondie, au cours de la deuxième lecture de la loi électorale. Les uns faisaient remarquer que le scrutin uninominal

par arrondissement forçait à entrer dans la voie de l'arbitraire pour découper les divers arrondissements dont la population est supérieure à 100,000 âmes ; que l'on établissait ainsi des inégalités choquantes entre les divers arrondissements [1]. On ajoutait que le scrutin d'arrondissement ne permet pas l'union des partis, qu'il porte le coup le plus funeste aux minorités et amène leur écrasement complet par la majorité ; tandis qu'avec le scrutin de liste, l'union, qui était impossible sur un nom, peut se faire sur plusieurs noms composant la liste. En outre, le scrutin d'arrondissement serait, disait-on, de nature à faire descendre le niveau de la lutte électorale, à favoriser le succès des médiocrités locales au détriment des grandes notoriétés politiques ; enfin, et surtout, à rendre possible et probable le retour de la candidature officielle [2].

Les adversaires du scrutin de liste disaient de leur côté : Le scrutin de liste n'est pas le régime électoral qui convient aux temps calmes. Il ne faut y recourir que dans les temps de crise et de révolution, pour nommer une Assemblée constituante, unique et souveraine. Le système du scrutin de liste n'assure pas plus que le scrutin d'arrondissement l'égalité ab-

[1] On a calculé que, dans les Alpes-Maritimes, Puget-Théniers nommerait un député avec 23,000 habitants, et Grasse, à côté, un député avec 70,000 habitants. Dans l'Ain, Trévoux, un député avec 91,000 habitants ; Gex, un député avec 20,000 habitants. Dans l'Aube, Troyes, avec 98,000 habitants, nomme un député ; Arcis-sur-Aube en nomme un autre avec 33,000, etc.

[2] Voy. le discours de M. Ricard, rapporteur, séance du 11 novembre 1875.

solue du droit de chaque électeur, relativement au nombre de députés qu'il nomme. On en vient toujours à découper les circonscriptions, et, à moins de faire de la France un échiquier, ce qui serait l'anéantissement de la division administrative, on ne peut donner à chaque électeur le droit de voter pour le même nombre de députés. Avec le scrutin de liste par département, les liens qui attachent l'électeur à l'élu disparaissent, ce qui est contraire aux saines doctrines démocratiques. Le député, le plus souvent, ne connaîtra pas ceux qui lui ont donné leurs suffrages ; il y a tout au moins une grande partie du département où il n'aura jamais eu de racines. Les électeurs ont déjà beaucoup de peine à choisir un nom, quand il s'agit d'élire un conseiller général : comment feront-ils, quand il s'agira de se prononcer pour une liste qui contient cinq ou six noms? Un candidat « remorqueur » décidera du succès de toute la liste. Quant au reproche qui est adressé au scrutin d'arrondissement, d'amener l'écrasement des minorités, il n'est pas fondé : les petits colléges sont, au contraire, le refuge et la garantie des minorités. Enfin, le vote par département transforme l'élection en plébiscite au petit pied, provoque les passions et constitue un grand danger pour tout gouvernement parlementaire [1]. Tels étaient, en substance, les arguments invoqués de part et d'autre.

[1] Voy. notamment le discours de M. Dufaure, garde des sceaux, séance du 11 novembre 1875.

L'Assemblée nationale adopta, par 357 voix contre 326, dans la séance du 11 novembre, l'amendement de M. Lefèvre-Pontalis qui consacre dans toute son étendue le système du scrutin uninominal par arrondissement. L'article 14 de la loi porte que :

« Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement administratif nommera un député. Les arrondissements dont la population dépasse 100,000 habitants nommeront un député de plus par 100,000 ou par fraction de 100,000 habitants. Les arrondissements, dans ce cas, seront divisés en circonscriptions dont le tableau sera établi par une loi et ne pourra être modifié que par une loi spéciale. »

Le tableau des circonscriptions dont la population dépasse 100,000 habitants a été arrêté par la loi du 24 décembre 1875. Il accorde au département de la Seine 25 représentants, dont 20 pour les arrondissements de Paris, 3 pour l'arrondissement de Saint-Denis, et 2 pour l'arrondissement de Sceaux. Le département du Rhône a 7 députés, dont 5 pour l'arrondissement de Lyon et 2 pour celui de Villefranche.

Il serait difficile de ramener à des règles fixes la répartition des électeurs dans les différents pays étrangers. Le plus souvent les circonscriptions sont déterminées par le pouvoir législatif, à l'exclusion du gouvernement. Ainsi, aux États-Unis, le Congrès fixe les circonscriptions tous les dix ans, en prenant pour base la population de chaque État.

En Belgique, un recensement décennal sert également de point de départ à la répartition des députés: La loi du 7 mai 1866 accorde un représentant à chaque groupe de 40,000 habitants. La circonscription électorale est l'arrondissement; mais le mode de scrutin est le scrutin de liste. Cette combinaison ressemble au scrutin de liste mitigé dont plusieurs hommes politiques français se sont faits les défenseurs [1]. La province d'Anvers, qui a 480,000 habitants, se divise en trois arrondissements dont chacun nomme, 2, 3 et 4 députés au scrutin de liste.

Les circonscriptions électorales de l'Angleterre sont loin d'avoir toutes la même importance. Il n'y a, par exemple, aucune ressemblance entre la circonscription d'un comté ou d'un bourg et une université, investie du droit d'élection. Nous retrouverons ces différences à propos du mode de votation. Qu'il nous suffise de dire que les députés envoyés à la Chambre des Communes par la cité de Londres et par les bourgs sont élus, les uns au scrutin uninominal, les autres au scrutin de liste.

En Hollande, l'élection a lieu au scrutin de liste dans le district, c'est-à-dire dans l'arrondissement.

La Suède a des circonscriptions d'une nature très-complexe. Aux termes de l'art. 13 de la loi sur la représentation du 22 juin 1866, trois catégories de cir-

[1] Voy le compte-rendu des séances de la Commission des Trente (séance du 12 février 1874, proposition de M. Chesnelong et de M. de La Rochefoucauld-Bisaccia). — Voy. également l'amendement de M. Jozon (séance du 26 novembre 1875) et l'amendement de M. Rive (séance du 27 novembre).

conscriptions sont distinguées : « A la campagne, à
» laquelle, en matière électorale, sont assimilées
» également les villes qui n'ont pas de tribunal à
» elles, ainsi que les bourgs, il sera élu un membre
» de la Diète par chaque juridiction (*domsaga*).
» Quant aux juridictions qui dépassent 40,000 âmes,
» le roi les divisera, autant que faire se pourra, par
» districts (*hærad*) en deux circonscriptions (*val-*
» *kretsar*), qui éliront chacune un membre de la
» Diète. Dans chaque ville dont la population est
» de 10,000 habitants et au dessus, il est élu un
» membre de la Diète par nombre complet de
» 10,000 habitants. Pour les autres villes qui ont
» leur propre tribunal, il sera créé, pour la première
» fois par le roi, et ensuite tous les dix ans par la
» Chambre, des circonscriptions électorales, sépa-
» rées, autant que faire se pourra, par provinces,
» lesquelles éliront chacune un membre de la Diète.
» Chacune de ces circonscriptions devra contenir
» une population d'au moins 6,000 habitants et de
» 12,000 au plus. »

En Norwége, la loi du 26 novembre 1859 accorde 37 députés aux circonscriptions urbaines et 74 aux districts ruraux.

On sait que la législation électorale de l'Autriche organise le vote par catégories d'électeurs (loi du 2 avril 1873). Il est à remarquer que cette organisation se combine avec le scrutin de liste. « Pour l'élection des députés attribués à la catégorie de la grande propriété foncière, dit l'article 1er, les terres qui rentrent

dans cette catégorie, d'après l'ordonnance territoriale de chaque pays, forment, sauf les exceptions spécifiées à l'article 2, une seule circonscription électorale, et les électeurs de chaque circonscription un seul collége électoral. »

En général, les électeurs autrichiens de la catégorie des villes forment un seul collége électoral. On cite, à titre d'exception, Trieste qui en a trois. Les chambres de commerce forment tantôt un collége spécial, tantôt sont jointes aux circonscriptions des villes. Les circonscriptions rurales sont formées d'un certain nombre de circonscriptions judiciaires.

C'est le Pouvoir exécutif qui est chargé de convoquer les colléges électoraux. L'intervalle entre la promulgation du décret et l'ouverture des colléges électoraux est de vingt jours au moins (décret du 2 février 1852, art. 4). Le *Journal officiel*, le *Bulletin des lois* et les *Affiches administratives* donnent au décret de convocation une large publicité.

A partir de la promulgation du décret de convocation d'un collége, la période électorale est ouverte. Les réunions électorales peuvent avoir lieu et se renouveler jusqu'au cinquième jour avant celui qui est fixé pour l'ouverture du scrutin (loi du 6 juin 1868). Le but de ces réunions est de permettre aux électeurs de s'éclairer sur l'esprit et les intentions des candidats, aussi bien que sur les titres et les aptitudes qui peuvent les recommander à la confiance publique. L'existence de l'état de siége n'est pas sans

influer sur la tenue des réunions publiques. Aux termes de la loi de 1849, l'autorité militaire, dans les lieux soumis à l'état de siége, a le droit « d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre ». C'est encore sous le régime de l'état de siége que se sont faites les dernières élections législatives dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise, du Rhône et des Bouches-du-Rhône. La loi du 29 décembre 1875 l'avait levé dans tous les autres départements.

Les réunions électorales ne peuvent être composées que des électeurs de la circonscription et des candidats. Par une disposition tirée peut-être des lois anglaises, chaque réunion doit être précédée d'une déclaration signée de sept personnes domiciliées dans la commune où l'élection doit avoir lieu, et indiquant les noms, qualités et domiciles des déclarants, le local, le jour et l'heure de la réunion, ainsi que l'objet spécial et déterminé de la réunion (loi du 6 juin 1868, art. 1er). La déclaration est faite, à Paris, au préfet de police; dans les départements, au préfet ou sous-préfet. Toute réunion doit se tenir dans un local clos et couvert et être dirigée par un bureau composé d'au moins trois personnes. Enfin, l'administration a le droit de se faire représenter par un délégué, qui peut dissoudre la réunion si elle devient tumultueuse ou si la discussion s'égare.

L'article 3 de la loi électorale en vigueur porte que, « pendant la durée de la période électorale, les manifestes et professions de foi signés des candi-

dats, les placards et manifestes électoraux signés d'un ou plusieurs électeurs, pourront, après dépôt au parquet du procureur de la République, être affichés et distribués sans autorisation préalable..... ».

Une circulaire ministérielle [1] explique que « l'im-
» munité concédée par cet article ne concerne que
» les écrits qui ont directement trait à l'élection et
» qui recommandent une candidature déterminée.
» En dehors de ces cas, les imprimés, brochures
» et proclamations ne peuvent être affranchis des
» règles du droit commun. »

La distribution des bulletins de vote n'est pas soumise à la formalité du dépôt au parquet.

Quand le jour désigné dans le décret de convocation pour l'ouverture des colléges électoraux est arrivé, les électeurs se rendent à la section que le maire a indiquée par voie d'affiches, afin d'y exprimer leurs suffrages. Le bureau de chaque collége ou section est composé d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire [2], choisis parmi les électeurs. Dans les communes où il n'y a qu'un bureau, la présidence appartient au maire. S'il y a plusieurs bureaux, le maire préside le premier et l'adjoint le second. A défaut d'adjoint et de conseiller municipal, le maire peut désigner un président parmi les électeurs sachant lire et écrire. Les assesseurs

[1] Voy. la *Gazette des tribunaux* du 28 février 1876.

[2] La fonction de ce dernier consiste principalement à rédiger le procès-verbal.

peuvent être également des conseillers municipaux ou des électeurs choisis parmi les plus jeunes et les plus âgés.

Le président a la police de l'assemblée. En cas de tumulte, il peut lever la séance et l'ajourner à une autre heure. Un certain pouvoir judiciaire est conféré au bureau pendant la durée des opérations électorales. Il statue, sauf appel devant le conseil de préfecture, sur toutes les difficultés qui s'élèvent à l'occasion du vote.

Le scrutin ne peut durer qu'un seul jour. Il a lieu un dimanche, autant que possible ; et reste ouvert depuis huit heures du matin jusqu'à six heures du soir.

Nul, dit l'article 18 de la loi du 30 novembre, n'est élu, au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés, 2° un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. Au deuxième tour, la majorité relative suffit ; en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu. Ce deuxième tour de scrutin continue à avoir lieu, comme le prescrit l'article 65 de la loi de 1849, le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin.

Nous avons tracé, en quelque sorte, le cadre des opérations électorales. Montrons maintenant comment s'expriment les suffrages, comment s'opère le dépouillement du scrutin et quelles conditions sont nécessaires à sa validité.

Après l'ouverture du procès-verbal par le secrétaire du bureau, on procède à la réception des bulletins de vote. L'électeur présente d'abord la carte qui lui a été délivrée par le maire, et qui constate l'identité, le domicile et l'âge du citoyen. Un des assesseurs la prend, en déchire un coin et la rend ensuite à l'électeur pour qu'il l'emploie au deuxième tour de scrutin s'il y a lieu. Le président introduit le bulletin de vote dans la boîte qui est déposée devant lui et dont il a l'une des clefs. En même temps, le vote de chaque électeur est constaté sur la liste, en marge de son nom, par la signature ou le paraphe d'un des membres du bureau.

Ces garanties dont le secret du vote est entouré par les lois, circulaires et décrets n'ont pas paru suffisantes à quelques-uns des législateurs de 1875.

On a soutenu notamment que les bulletins imprimés dévoilaient presque toujours le secret du vote, par la forme du papier ou sa transparence. Cette circonstance, surtout dans les petites localités, où les yeux de plusieurs personnes sont ouverts pour savoir comment votent l'ouvrier ou le petit cultivateur, pouvait être de nature à exercer une intimidation fréquente et réelle sur les électeurs. En conséquence, on proposait le vote facultatif sous enveloppe. L'amendement qui contenait cette innovation fut adopté lors de la deuxième lecture de la loi [1]; mais, à la troisième délibération (séance du 24 novembre),

[1] Séance du 12 novembre 1875 (amendement Corne).

le paragraphe fut supprimé, sauf ces quatre mots, qui contiennent l'énonciation du principe : « Le vote est secret. » Le scrutin étant déclaré clos par le président, il est procédé au dépouillement. Quand le nombre des votants a dépassé le chiffre de 300, le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels sont divisés par tables de quatre au moins. Les bulletins sont répartis entre les diverses tables, et l'on fait le relevé des suffrages. Quand les scrutateurs ont terminé les relevés, ils les remettent au bureau, avec les bulletins qui auraient donné lieu à contestation. Le bureau procède au dépouillement général du scrutin, en présence de l'assemblée; puis le résultat, arrêté et signé par le bureau, est porté par le président au bureau de la première section. On annexe au procès-verbal, sans les faire entrer en compte, les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou portent une qualification inconstitutionnelle.

Pour chaque circonscription électorale, le recensement général des votes se fait au chef-lieu du département, en séance publique et par les soins d'une commission composée de trois conseillers généraux. A Paris, la commission est portée à cinq membres, que désigne le préfet de la Seine (décret du 2 février 1852, art. 34). La commission de recensement examine l'ensemble des opérations électorales et rédige un procès-verbal contenant ses observations. Le président, que la commission

nomme elle-même, fait ensuite connaître le résultat aux électeurs présents, et proclame députés ceux qui ont satisfait aux conditions légales [1]. Un certain nombre de pénalités ont été édictées par la loi du 30 novembre pour la répression des fraudes électorales. Comme ces dispositions sont, en grande partie, empruntées aux lois antérieures, nous nous bornerons à les rappeler sommairement.

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats. Cette prohibition risquait fort de rester platonique et dépourvue de sanction, surtout après le rejet d'un amendement par lequel on avait proposé [2] d'emprunter au décret du 2 février 1852 son article 39 qui punit certaines fraudes électorales d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 500 francs à 1,000 francs, sauf application de l'article 463 du Code pénal, qui permet d'abaisser l'amende à 16 francs. Mais, lors de la discussion de l'article 22, qui est le dernier de la loi électorale, un député [3], soutenu par la commission, fit adopter un article additionnel qui substituait une pénalité plus douce à celle que l'Assemblée avait repoussée à propos de l'article 3.

« Toute infraction, dit le paragraphe, aux disposi-

[1] Voir, pour ce qui concerne le détail des opérations électorales, le *Code électoral* de M. Bidault, 1876.
[2] Voy. l'amendement de M. Bozérian, séance du 23 novembre 1875.
[3] M. Humbert, nommé depuis sénateur inamovible.

tions prohibitives de l'article 3 § 3 de la présente loi sera punie d'une amende de 16 francs à 300 francs. Néanmoins le tribunal correctionnel pourra faire l'application de l'article 463 du Code pénal. »

Un autre paragraphe additionnel déclare que « les dispositions de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874 seront appliquées aux listes électorales politiques ».

Voici comment est rédigé cet article 6 de la loi municipale : « Ceux qui, à l'aide de déclarations frauduleuses ou de faux certificats, se seront fait inscrire indûment sur une liste électorale; ceux qui, à l'aide des mêmes moyens, auront fait inscrire ou rayer, tenté de faire inscrire ou rayer indûment un citoyen, et les complices de ces délits, seront passibles d'un emprisonnement de six jours à un an et d'une amende de 50 à 500 francs. Les coupables pourront en outre être privés pendant deux ans de l'exercice de leurs droits civiques. L'article 463 du Code pénal est, dans tous les cas, applicable. »

Dans les pays de suffrage universel, le mécanisme des opérations électorales se rapproche tellement du système français qu'une étude comparative offrirait peu d'intérêt. En Suisse, par exemple, il faut, comme en France, réunir au premier tour la majorité absolue des suffrages et le quart du nombre total des électeurs inscrits. Le vote est également secret. Les élections pour le Reichstag allemand se font d'après des règles sensiblement analogues. Aux États-Unis, le

lieu, l'époque et la forme des élections diffèrent suivant chaque État. Toutefois l'Union a établi certaines règles qui sont communes à tous les États. Ainsi, l'acte du 3 mai 1872, modifiant l'article 19 de la loi du 31 mai 1870, porte que « tous votes pour les députés au Congrès seront donnés à l'avenir par bulletin écrit ou imprimé, nonobstant toute loi contraire des États; tous votes reçus et comptés en violation des dispositions du présent article seront de nul effet [1] ».

La législation électorale de la confédération Argentine est plus curieuse à étudier que les précédentes, bien qu'elle admette aussi le suffrage universel. Aux termes de la loi du 25 septembre 1873, l'ouverture des assemblées électorales a lieu sous le portail de l'église paroissiale ou du tribunal supérieur territorial. Il n'entre dans le lieu du vote qu'un citoyen à la fois, qui dépose son vote, en montrant son bulletin d'inscription. Tout citoyen désigné pour faire partie d'un bureau électoral qui ne s'y rend pas est passible d'une amende de 200 *pesos* forts ou d'un mois de prison. La confédération Argentine interdit toute réunion de troupes le jour du vote. Cette crainte de l'intimidation exercée par des troupes armées sur les électeurs se retrouve chez plusieurs peuples,

[1] Malgré cette loi, des écrivains contemporains, comme M. Jannet (*Les États-Unis contemporains*, in-12, Paris, Plon), accusent les électeurs de l'Amérique de vendre souvent leurs voix aux deux candidats en présence, et de voter pour les deux. Il suffirait de faire constater son identité par témoins, dans chaque bureau, pour être admis à voter. Le même auteur affirme que des électeurs habiles arrivent à voter douze ou treize fois dans la même journée, et se transportent même d'un Etat dans un autre par train express.

et particulièrement chez les Anglais. En Angleterre, la veille du jour fixé pour l'élection, tous les militaires de la garnison doivent être éloignés à la distance de deux milles au moins et ne peuvent rentrer dans la ville que le lendemain du vote.

La législation électorale des pays censitaires et de ceux où existe le suffrage à deux degrés présente tout naturellement un plus grand contraste avec la réglementation usitée en France. Afin de ne pas multiplier des détails dont l'accumulation semblerait peut-être indigeste, nous n'insisterons que sur les points caractéristiques. En ce qui concerne les États où fonctionne le suffrage à deux degrés, les explications précédemment fournies sur la nomination des électeurs secondaires par les électeurs primaires nous permettront de nous occuper exclusivement ici de l'élection des députés par les électeurs du second degré.

On a beaucoup parlé des élections anglaises et des abus qu'elles engendrent. Certes, il ne faudrait pas les juger à travers les prismes grossissants des romanciers ou des dramaturges. Néanmoins ces espèces de foires d'élections, auxquelles rien ne manquait, pas même le tréteau où parade le candidat, ces votes à main levée, ces rixes, ces scènes de violence ou de corruption qui se produisaient encore il y a quelques années, tout cela n'était pas de nature à préconiser l'organisation électorale de nos voisins d'outre-Manche. Ils le comprenaient eux-mêmes depuis fort longtemps, car, dès le commencement

du siècle, quelques voix se faisaient entendre à la Chambre des Communes pour réclamer le scrutin secret. Mais c'est seulement en 1867 que l'idée fut réellement mise à l'ordre du jour et qu'on entra dans la voie des réformes pratiques. A cette époque, une commission fut nommée pour étudier la question ; et, au début même de la session de 1871, M. Gladstone déposait un projet de loi pour substituer le vote secret au scrutin public. Adopté par la Chambre des Communes, le bill fut rejeté par la Chambre des lords ; mais, l'année suivante, l'assemblée aristocratique se résigna à laisser passer la réforme, avec cette réserve que le vote secret resterait facultatif. La Chambre des Communes trouva cette exigence inacceptable, et une transaction intervint par suite de laquelle le scrutin secret fut déclaré obligatoire ; mais il était stipulé que la durée d'application de la loi serait limitée à huit années [1]. La loi du 18 juillet 1872 assujettit tout candidat à se faire présenter par deux citoyens inscrits sur la liste électorale du comté ou du bourg et par huit autres électeurs adhérents. Il n'est pas nécessaire que cette présentation ait lieu sur la demande ou même du consentement du candidat ; seulement les présentateurs assument la responsabilité des dépenses de l'élection, dans le cas où le candidat refuserait de payer. Les bulletins sont fournis par le gouvernement. Ils portent les noms et prénoms des candidats, ainsi que l'indication de sa

[1] Voy. le texte de la loi de 1872, et la Notice de M. Picot dans l'*Annuaire de la Société de législation comparée pour 1872*.



profession. Le numéro de l'électeur est inscrit au dos du bulletin qu'on détache d'un registre à souche où le même numéro est reproduit. C'est là un moyen de retrouver l'électeur, en cas de besoin. On a voulu ainsi corriger, en quelque manière, le secret du vote. Avant le *ballot act*, l'élection avait lieu dans une prairie. Aujourd'hui elle a lieu dans une salle, divisée en autant de compartiments qu'il y a de fois 150 électeurs. Après avoir fait timbrer son bulletin et pointer son numéro sur la liste, l'électeur se rend dans son compartiment, et y trouve un crayon avec lequel il fait une croix dans l'espace laissé en blanc à la droite de son nom ; puis il met son bulletin plié dans la boîte du scrutin, en présence du président. Une telle réglementation vaut assurément mieux que les pratiques anciennes de l'Angleterre qui voulaient que l'élection eût lieu par la levée des mains ou, en cas de contestation, par l'inscription publique des suffrages sur un registre spécial. Cet aperçu serait incomplet si nous négligions de parler du *returning officer* (ou magistrat commissaire d'élections), qui est chargé, dans chaque circonscription, de surveiller et de diriger les opérations. Cet officier prête entre les mains du juge de paix le serment de protéger le secret du vote. Les agents subalternes prêtent le même serment entre les mains du *returning officer*.

Des dispositions très-sévères sont établies pour réprimer les fraudes électorales. Ceux qui falsifient le scrutin en détruisant les bulletins, ou en les enlevant frauduleusement de la salle du vote, sont pas-

sibles de six mois d'emprisonnement avec ou sans travail pénible. Les mêmes peines frappent les fonctionnaires qui tenteraient d'intervenir auprès d'un électeur en train d'écrire son vote.

Nous venons de voir que la loi anglaise autorisait la fourniture des bulletins par le gouvernement. Mais l'emploi de ces bulletins est facultatif. La loi belge va plus loin : elle charge le gouvernement de fabriquer timbrer et tarifer les bulletins de vote. La forme en est indiquée par la loi de 1872, dont l'article 96 porte : « Le prix du papier électoral est fixé par arrêté royal. »

A l'inverse, il y a des pays où le gouvernement loin de fournir aux électeurs des bulletins imprimés exige au contraire que les bulletins soient écrits e signés de la main de l'électeur : telle est, par exemple, la règle adoptée par le Wurtemberg. Le même État autorise le vote par mandataire quand l'électeur est retenu par les occupations de son emploi. En Autriche, le vote par procuration est autorisé d'une manière absolue pour les électeurs de la classe A (grande propriété foncière).

La législation hongroise du 26 novembre 1874 qui a remanié tout le droit électoral du pays, nous offre des particularités plus importantes. C'est le ministre de l'intérieur qui fixe un délai de dix jours pour les élections générales. La publication de l'arrêté ministériel qui détermine l'époque électorale doit précéder de vingt jours au moins. Chaque commis-

sion centrale[1] fixe, dans le délai de dix jours, l'époque des élections générales de son ressort, de façon toutefois que celles d'une même circonscription ou d'une même ville aient lieu toutes le même jour ; elle détermine également le jour des élections complémentaires, sans toutefois que le délai entre la réception de la décision du parlement et le jour de l'élection puisse être moindre de quatorze jours et supérieur à vingt-quatre jours. L'élection se fait toujours au chef-lieu du district, lors même qu'il y aurait plusieurs comités de scrutin.

Il est prescrit aux électeurs de se rendre sans armes ni cannes au lieu du vote ; et cette disposition n'était pas inutile, eu égard au tempérament belliqueux des Hongrois. Lorsqu'une demi-heure après l'ouverture du vote il n'a été présenté qu'un seul candidat, le président du collége déclare le vote terminé et proclame le candidat député élu du district. Si, au moment indiqué, plusieurs candidats ont été désignés et que dix électeurs demandent la votation, elle doit être ordonnée par le président du collége ; elle commence à neuf heures du matin devant les comités de scrutin et est continuée *sans interruption*.

Cette prolongation indéfinie du scrutin, cette remarquable patience à attendre l'électeur qui se fait prier, ne sont pas une des moins singulières prescriptions de la loi hongroise. Il n'y a pas bien long-

[1] Nous avons déjà dit que la commission centrale des Hongrois était une commission nommée par l'assemblée de district pour présider à toutes les opérations du vote.

temps qu'on a vu des élections se prolonger plusieurs jours, notamment en Transylvanie : de là des rixes et des scènes violentes qui, à la faveur de la nuit, prenaient souvent une regrettable gravité.

Les vieux usages ont acquis une telle force dans ce pays, que l'autorité n'a pas osé les aborder de front. Elle a pris un biais, en établissant des sections de vote pour 1,500 électeurs, de manière à permettre à tout le monde de voter dans la même journée. Le législateur a dû également chercher les moyens d'empêcher les rixes entre les partisans des candidats rivaux. Dans cet honnête dessein, l'article 75 de la loi dispose que les électeurs de la même commune ou du même quartier voteront séparément, suivant le candidat pour lequel ils se prononcent ; de plus, les communes ou quartiers sont admis au vote dans l'ordre fixé par la commission centrale. Malgré ces palliatifs, la loi hongroise a conservé beaucoup des vieilles traditions. Ainsi, elle maintient le vote public et verbal, tout en laissant aux districts la faculté d'opter pour le vote secret. Mais le caractère national regarde comme un manque de loyauté le secret du suffrage ; et c'est à peine si trente districts sur quatre cents ont profité de la latitude offerte par la loi.

Signalons, à titre de dernière particularité, le silence gardé par la loi hongroise sur le chiffre de votants nécessaire à la validité des opérations. Aucune des lois modernes, croyons-nous, n'offre une pareille lacune. Il en résulte que le député hongrois est souvent élu par une infime minorité.

Un jurisconsulte du pays[1] cite un district de sept à huit cents électeurs dont le représentant aurait dû son mandat aux deux voix de son frère et de son beau-frère. Tels sont les principaux traits d'une législation électorale qui, par son originalité, méritait d'être analysée avec quelques développements.

CHAPITRE V.

LES ÉLUS.

Nature du mandat. — Question du mandat impératif. — Serment. — Renouvellement partiel ou intégral. — Durée du mandat. — Démission. — Décès. — Option. — Traitement accordé aux députés. — Inviolabilité. — Droit comparé.

La première question qui se présente, à propos des citoyens *élus* par la nation pour la représenter, est celle de savoir quelle est précisément la nature du mandat dont ils sont investis.

On peut concevoir et on conçoit de deux manières la délégation législative. Dans un premier système politique, on attribue, une fois pour toutes, au représentant le droit de défendre les intérêts et d'interpréter à sa guise les vœux du représenté, sans lui imposer la moindre obligation de rendre compte à ses électeurs jusqu'à l'expiration du mandat. On proclame le député représentant du pays tout entier et non d'une circonscription déterminée. On le livre,

[1] M. Horn, *Annuaire de la Société de législation comparée*, 1874.

en un mot, à sa conscience ; on ne lui demande pas un seul engagement.

Dans un second système, on fait remarquer qu'il y a un moyen terme entre l'indépendance absolue du représentant et le gouvernement direct par le peuple, dont le principe est posé dans l'acte constitutionnel de 1793. Ce moyen terme a été appelé le « *mandat impératif* » ou *mandat contractuel*. Il s'analyse dans une injonction faite par l'électeur au candidat d'avoir à voter au parlement dans un sens défini sur tel ou tel point qui a été indiqué d'avance. L'engagement pris par le candidat est la condition du choix fait par ses électeurs [1]. Les partisans du mandat impératif invoquent l'autorité de Montesquieu, qui admet la légitimité « d'une instruction générale donnée par l'électeur à l'élu » ; de M. de Talleyrand, qui pense que « le mandat peut fixer la durée des pouvoirs qu'il donne à son mandataire ; les restreindre à certains objets ; exiger que ce mandat ne s'exerce sur certains points qu'après que certains autres ont été décidés ». Ils citent avec M. de Falloux, qui a traité la question en 1846, les nombreux exemples de mandats impératifs que nous ont fournis l'Angleterre et d'autres États. Ils rappellent les paroles de Shéridan à ses électeurs, lors du vote de la septennalité : « Vous me demandez si je

[1] Dans la pratique, nous croyons que cet engagement a presque toujours eu un caractère tellement général qu'il ne différait pas essentiellement des engagements spontanés que les candidats ont coutume de prendre dans leurs professions de foi.

veux comparaître devant vous tous les trois ans ? Je comparaîtrai devant vous tous les trois mois si vous voulez [1]. » Enfin, ils font remarquer que, si l'on déclare nul le mandat impératif, il faudrait, pour être logique, le frapper d'une peine, telle, par exemple, que l'annulation de l'élection. Or c'est ce qu'on ne peut pas faire, car le délit n'existe pas, et le caractère du mandat impératif ne se peut définir que très-difficilement. Le législateur n'atteint qu'un résultat qui est immoral : il engage celui qui s'est lié par une promesse envers ses électeurs à violer cette promesse, déclarée nulle par la loi [2].

La loi électorale de 1875 a consacré le premier des systèmes que nous venons d'exposer. Son article 13 porte : « Tout mandat impératif est nul et de nul effet. »

Il n'est pas rare de trouver dans les Constitutions antérieures de la France des formules analogues. La Constitution de 1791 disait : « Les représentants nommés dans les départements ne sont pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun

[1] Rousseau a écrit dans son *Contrat social* (chap. xv du livre III) un passage qui semble favorable à la théorie du mandat impératif. « La souveraineté, dit-il, ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté générale ne se représente point; elle est la même ou elle est autre : il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants; ils ne sont que ses *commissaires* : ils ne peuvent rien conclure définitivement. »

[2] Voy. le discours de M. Madier de Montjau (séance du 25 novembre 1875).

mandat. » La Constitution de l'an III, dans son article 52, affirme le même principe dans des termes presque identiques. Enfin la Constitution de 1848 dit encore : « Les membres de l'Assemblée nationale sont les représentants non du département qui les nomme, mais de la France entière. Ils ne peuvent recevoir de mandat impératif. »

Si l'on voulait faire la revue de toutes les dispositions relatives au même point que contiennent les législations étrangères, on en trouverait peu qui ne prohibent pas le mandat impératif. Les formules ressemblent beaucoup aux formules françaises. Que dit la Constitution de l'Empire allemand? « Art. 29. — Les membres du Reichstag représentent le pays tout entier. Ils ne sont liés par aucun mandat ni instruction. » Et la Charte de Wurtemberg? « Art. 155. — Le député n'est pas considéré comme député d'un arrondissement électoral, mais comme le député de tout le pays. Il ne peut lui être donné aucune instruction qui le lie dans sa manière de voter à l'assemblée des États. »

La grande majorité des Constitutions républicaines contiennent implicitement ou explicitement des prescriptions du même genre. On peut citer, à titre d'exception, la législation de l'État de New-Jersey, suivant laquelle un candidat n'est élu qu'après avoir juré « qu'il ne laissera pas porter atteinte par les tribunaux ordinaires à la sainte juridiction du jury, qu'il défendra la liberté de la presse et maintiendra au-dessus de toute contestation la périodi-

cité des élections ». Rossi [1] n'admet la légitimité du mandat impératif que dans les pays fédératifs, où le principe de la souveraineté locale l'emporte sur celui de la souveraineté nationale. Il ajoute qu'en Amérique les deux principes se balancent. En Suisse, le premier est prépondérant. C'est ce qui fait dire au célèbre jurisconsulte qu'en Amérique il y a des *représentants*, et en Suisse des *envoyés*. La Constitution fédérale de 1848 porte cependant que « les membres des deux conseils doivent voter sans instructions » (art. 79), et les constitutions cantonales représentatives proscrivent généralement aussi le mandat impératif.

Il serait, à coup sûr, excessif de prétendre que le serment imposé par quelques États aux nouveaux députés équivaut à un mandat impératif. Les formules de serment qui résultent des textes en vigueur n'offrent, en général, que des déclarations vagues et des protestations de fidélité aux pouvoirs constitutionnels de l'État. Voici, par exemple, le libellé du serment des députés bavarois : « Je jure fidélité
» au roi, obéissance à la loi, observation et main-
» tien de la Constitution ; je jure de ne conseiller
» dans l'assemblée que le bien général du pays,
» sans égard à des états ou à des classes particu-
» lières, selon ma conviction intime ; aussi vrai
» que Dieu me soit en aide et son saint Évangile ! »

[1] *Cours de droit constitutionnel*, 77e leçon, 1835-36.— 4 vol., 1866.

On retrouve souvent dans les serments législatifs le reflet des mœurs et des traditions des peuples. Ainsi le serment des députés hellènes porte l'empreinte de la doctrine orthodoxe : « Au nom de la » sainte, consubstantielle et indivisible Trinité, je » jure fidélité à la patrie et au roi constitutionnel, » obéissance à la Constitution et aux lois de l'État, » et de remplir loyalement mon mandat. »

Le serment hollandais donne l'idée d'un peuple positif et riche, qui prend des garanties contre les tentations pécuniaires qu'on pourrait faire miroiter aux yeux du député, afin d'influencer son vote : « Je » jure fidélité à la loi fondamentale. Ainsi Dieu me » soit en aide ! Je le promets. Je jure que, pour être » nommé membre de la seconde Chambre des États- » Généraux, je n'ai donné ni promis, ne donnerai » ni ne promettrai directement ou indirectement, » sous quelque prétexte que ce soit, aucun don ou » présent à aucune personne en place ou hors de » fonctions. Je jure que jamais je ne recevrai de qui » que ce soit, ni sous aucun prétexte, directement » ou indirectement, aucun don ou présent pour faire » ou ne pas faire quoi que ce soit dans l'exercice de » mes fonctions. Ainsi Dieu me soit en aide ! »

Plusieurs des Constitutions antérieures de la France imposaient aux députés une formule de serment. Les lois constitutionnelles ne renferment aucune prescription de cette nature.

L'article 15 de la loi électorale porte ce qui suit :

« Les députés sont élus pour quatre ans. La Chambre se renouvelle intégralement. »

La durée du mandat, ainsi que les procédés de renouvellement, ont beaucoup varié en France depuis la Révolution.

La Constitution de 1791 fixe à deux années la durée du mandat ; les députés sont renouvelés par des élections générales. En 1795, le renouvellement par tiers et, en 1799, le renouvellement par cinquième remplacent le renouvellement intégral. Il faut relever dans la Constitution de l'an III cette particularité que les membres sortants peuvent être réélus pour une nouvelle législature de trois ans, mais qu'à l'expiration du second mandat ils doivent rester trois années avant de poser à nouveau leur candidature. Sous la Charte de 1814, le renouvellement s'opère chaque année par cinquième. La Chambre étant alors composée de deux cent cinquante-huit députés, le pays était appelé à élire chaque année une moyenne de cinquante représentants. Ce règlement avait pour but, si l'on en croit Rossi, d'affaiblir la représentation nationale ; mais, ce calcul ayant été déjoué, on institua par la loi de 1824 un nouveau système, qui se résumait dans le renouvellement intégral et septennal. De septennal, le mandat devint quinquennal avec la Charte de 1830, et triennal avec la Constitution de 1848. En 1852, la durée du mandat législatif fut portée à six ans. L'Assemblée nationale de 1871, dont le mandat n'avait pas été limité, s'est séparée volontairement après le

vote des lois constitutionnelles. Elle a vécu près de cinq ans.

Les Constitutions étrangères se partagent entre les deux systèmes du renouvellement intégral et du renouvellement partiel.

La seconde Chambre est renouvelée par des élections générales tous les deux ans aux États-Unis ; tous les trois ans en Prusse, en Suède, en Norwége, en Danemark. Le Conseil national de la Suisse, le *Reichstag* allemand sont également nommés pour trois années. Le terme de quatre ans est adopté, sans parler de la France, par la Grèce, le Portugal, la confédération Argentine, le Brésil; celui de cinq ans par l'Italie, celui de six ans par le Wurtemberg et la Bavière, enfin celui de sept ans par l'Angleterre et l'Autriche.

Peu de pays ont changé aussi fréquemment que l'Angleterre la durée du mandat législatif. Le bill de 1641 avait rendu le Parlement triennal ; mais il fut aboli sous Charles II, en 1664, comme portant atteinte à la prérogative royale. Guillaume refusa de le rétablir. En 1694, on en revint à la triennalité ; mais, lors de l'établissement de la maison de Hanovre, le Parlement devint septennal. Il l'est encore aujourd'hui.

Les pays où le renouvellement partiel est en vigueur présentent des différences, non-seulement au point de vue de la durée du mandat, mais encore au point de vue de la fraction sujette à renouvellement.

Le renouvellement par moitié, tous les deux ans,

s'emploie en Belgique et en Hollande. Le renouvellement par tiers, tous les trois ans, est usité dans le royaume de Saxe. Le grand-duché de Bade préfère le renouvellement par quart, tous les deux ans. Indiquons en finissant que les Délégations austro-hongroises, qui exercent le pouvoir législatif avec l'empereur-roi pour tout ce qui concerne les affaires communes, sont renouvelées chaque année par les deux parlements.

La fin naturelle des pouvoirs du député est fixée par l'expiration légale de son mandat. Toutefois la plupart des législations accordent au représentant de la nation le droit de résigner ses fonctions par voie de démission.

Il y a cependant quelques pays où, par suite de cette idée que le mandat législatif est un devoir que le patriotisme ne permet pas de décliner, on oblige le candidat élu à occuper son siége. C'est ce qui a lieu en Suède. La Constitution de ce pays déclare que nul candidat ne peut refuser le mandat législatif s'il ne se trouve dans un des cas suivants : 1° être âgé de plus de soixante ans ; 2° avoir siégé dans trois sessions ordinaires de la Diète ; 3° présenter un des cas d'empêchement légitime prévus par le Code. Quand le refus se produit au moment de l'élection, les raisons alléguées sont soumises au magistrat qui dirige les opérations électorales. Si la démission est donnée dans l'intervalle des sessions, elle est déférée à l'appréciation du gouvernement provincial ; si elle

est donnée au cours d'une session, la Chambre apprécie elle-même la situation du candidat, et elle ne reçoit la démission que pour des motifs graves et urgents.

En Norwége, la législation contient des prescriptions analogues ; mais il faut noter la particularité suivante : Quand un député fournit une excuse qui a paru légitime à ses électeurs d'abord et au *Storthing* ensuite, au lieu de procéder à des élections nouvelles, on donne le siége vacant à celui des concurrents du démissionnaire qui a obtenu le plus de voix après lui. C'est là une véritable concession gracieuse faite aux minorités. La loi anglaise porte que nul candidat ne peut donner sa démission ; mais on s'arrange pour éluder la prohibition, en se faisant investir fictivement d'une charge incompatible avec le mandat législatif.

Le décès des représentants produit dans les assemblées des vides que les réglementations les plus ingénieuses sont impuissantes à prévenir.

Quand un candidat est élu dans plusieurs colléges, il va également de soi qu'il opte pour l'un des siéges législatifs et qu'on charge les électeurs de pourvoir aux autres. La loi électorale française vise les trois cas de démission, décès et option, mais établit un délai différent dans les deux premiers cas et dans le troisième, en ce qui concerne l'époque des élections complémentaires auxquelles donnent lieu les faits dont il s'agit. « En cas de vacance par décès, démission ou autrement, dit l'article 16, l'élection devra

être faite dans le délai de trois mois, à partir du jour où la vacance se sera produite. En cas d'option, il sera pourvu à la vacance dans le délai d'un mois. »

Il y a des Constitutions qui, dans l'hypothèse où un candidat est élu dans plusieurs colléges, le mettent en demeure de se prononcer pour l'un d'entre eux, *sans aucun délai*. Telle est la Constitution suisse. Le Conseil fédéral, dès que l'option a eu lieu, ordonne *immédiatement* de procéder à une nouvelle élection dans les circonscriptions dépourvues de représentants. En Bavière, si l'élu refuse le mandat législatif ou s'il opte pour une autre circonscription, le suppléant qui a été nommé en même temps que lui prend sa place.

On a disputé sur le point de savoir s'il convenait d'accorder une indemnité aux représentants de la nation. Quelques-uns pensent que le député serait plus indépendant s'il ne recevait aucun traitement: sa situation, disent-ils, serait plus digne et plus noble, si l'honneur de servir le pays était la seule récompense des travaux parlementaires, si l'on ne pouvait pas soupçonner le candidat de rechercher un avantage pécuniaire. Mais on répond que la gratuité des fonctions législatives n'attesterait nullement le désintéressement du député qui exploiterait sa situation, et que la suppression de l'indemnité aurait pour résultat d'éloigner des fonctions publiques les hommes de mérite qui ont le tort de n'être pas nés riches.

Aussi les Constitutions républicaines accordent-elles presque toujours des indemnités aux représentants, et il en est de même de la majorité des monarchies constitutionnelles.

En Suisse, les membres du Conseil national reçoivent de la caisse fédérale des jetons de présence représentant 7 francs par jour. Aux États-Unis , les membres du Congrès touchent 5 mille dollars par an, soit environ 25,000 francs; en outre, on leur alloue une indemnité à titre de remboursement des dépenses de voyage faites en allant à Washington et en retournant chez eux. Il a même été question de changer le siége du gouvernement pour que les députés qui viennent de loin aient à présenter une moins grosse note. La confédération Argentine accorde 1,600 francs par mois aux députés. Dans certains pays, l'indemnité se borne aux frais de voyage et de séjour, comme en Prusse et en Norwége, et même est supprimée, comme dans la Saxe (loi du 12 octobre 1874 — art. 120 modificatif de la Charte de 1831), quand le député habite au lieu où se réunit le *Landtag*. Cette dernière disposition se retrouve dans la Constitution belge. Mais ici l'indemnité est fixée à une somme ronde (200 florins par mois), comme en Hollande (2,000 florins par an, ou 4,233 fr.), comme en Suède (1,200 riksdales, ou 1,716 fr., par session ordinaire), comme en Grèce (2,000 drachmes, ou 1,800 fr., par session). Au Brésil, l'indemnité pour frais de voyage se combine avec

un traitement fixe qui est déterminé dans le cours de la législature précédente.

Enfin, d'autres législations consacrent la gratuité absolue du mandat. C'est ce qui résulte des lois anglaises et de la Constitution de l'Empire allemand. On comprend la disposition pour le Parlement britannique, où l'aristocratie de la naissance et de la richesse joue un si grand rôle ; mais il nous paraît malaisé de concilier la gratuité du mandat législatif avec le régime du suffrage universel qui préside aux élections pour le Reichstag allemand. En 1873, le Reichstag, comprenant lui-même que cette anomalie devait disparaître, avait voté l'abrogation de l'article 32 de la Constitution de l'Empire qui établit la gratuité du mandat; mais le Conseil fédéral n'a pas sanctionné la réforme.

En Italie, les fonctions de député sont entièrement gratuites ; mais les membres du Parlement jouissent du privilége de circuler sans payer sur les chemins de fer et sur les paquebots. On prétend même, au-delà des Alpes, que cette gratuité de circulation porte les députés italiens à s'absenter trop fréquemment.

L'article 17 de la loi électorale française porte que les députés recoivent une indemnité ; et l'article 26 de la loi organique sur les élections des sénateurs déclare que l'indemnité est la même pour les membres des deux Chambres. Elle s'élève aujourd'hui à 9,000 francs. C'était le chiffre auquel on s'était arrêté en 1848. Les membres de l'Assemblée na-

tionale de 1871 recevaient également 9,000 francs de traitement.

Il n'en a pas toujours été ainsi dans les différentes périodes de notre histoire nationale. Ainsi, la Constitution de l'an III accordait aux membres du Corps législatif (art. 68) une indemnité représentant la valeur de trois mille myriagrammes de froment (613 quintaux 32 livres). Cette valeur, qui, au cours de 18 francs l'hectolitre, donnait 7,200 francs, variait en raison des mercuriales. A partir de l'an VI (loi du 29 thermidor), les députés touchèrent, de plus, une somme fixe de 330 francs par mois, pour frais de logement, de bureau et entretien du costume qu'ils recevaient gratuitement de l'État. Enfin ils avaient droit à 5 francs par poste, pour frais de voyage ou de déplacement, et à une indemnité d'un chiffre variable qui devait tenir lieu de franchise postale (loi du 5 frimaire an VI).

La Constitution de l'an VIII fixait à 10,000 francs le traitement des membres du Corps législatif. Mais, en d'autres temps, sous la monarchie de Juillet par exemple, le mandat était gratuit. L'article 67 de la loi électorale du 19 avril 1831 est conçu en ces termes : « Les députés ne reçoivent ni traitement ni indemnité. »

Nous avons indiqué plus haut quel était le chiffre de l'indemnité en 1848-49. La Constitution de 1852 disait formellement « que les députés ne reçoivent aucun traitement » (art. 37) ; mais on ne tarda pas à revenir sur ce principe économique. Le sénatus-

consulte du 25-30 décembre 1852 accorda aux députés une indemnité de 2,500 francs par mois pendant la durée de chaque session, et le sénatus-consulte du 18-22 juillet 1866 porta le chiffre à 12,500 francs pour chaque session législative, quelle qu'en fût la durée.

Lors de la discussion de la loi électorale de 1875, un amendement [1], s'appuyant sur la disposition constitutionnelle qui fixe à cinq mois la durée des sessions, avait proposé de réduire à 6,000 francs le traitement législatif; mais cet amendement a été repoussé, « par cette raison qu'il n'était ni possible ni convenable pour les membres de l'Assemblée nationale de fixer à une somme différente de celle qu'ils avaient reçue l'indemnité à donner à leurs successeurs ».

Les députés étant, pour une fraction, dépositaires de la souveraineté nationale, ils ont évidemment droit au bénéfice de l'inviolabilité. Aussi la Constitution de 1791, qui, pour la première fois, consacrait les droits de la nation, a-t-elle garanti aux représentants ce précieux privilége.

« Les représentants [2] de la nation, dit-elle, sont inviolables : ils ne pourront être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour ce qu'ils auront dit,

[1] Voy. le compte-rendu de la séance du 12 novembre 1875 (amendement Depasse).
[2] Tit. III, chap. I, sect. V, art. 7.

écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants. »

Après avoir ainsi posé le principe, la Constitution de 1791 le limite par une restriction fort raisonnable, qui a depuis passé dans la plupart de nos textes constitutionnels : « Art. 8. — Ils pourront, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit ou en vertu d'un mandat d'arrêt ; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif, et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation [1]. »

La Constitution de 1793 (art. 43-44), celle de l'an III (art. 110 à 112), reproduisent presque identiquement les prescriptions de 1791 relativement à l'inviolabilité des députés. La législation de l'an III ajoute qu'un membre du Corps législatif ne peut être traduit devant aucun autre tribunal que la haute cour de justice. Le conseil des Cinq-Cents propose la mise en jugement et le conseil des Anciens la décrète.

Sous le régime de l'an VIII, les délits personnels commis par un membre du Corps législatif sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après qu'une délibération du corps auquel l'accusé appartient a autorisé cette poursuite.

La Charte de 1814 déclare qu'aucun membre de

[1] C'est dans la séance du 23 juin que fut proclamé le principe de l'inviolabilité parlementaire, sur la motion de Mirabeau, qui avait dit : « Assurons notre ouvrage en déclarant inviolable la personne des députés aux États-Généraux. Ce n'est pas manifester une crainte, c'est agir avec prudence, c'est un frein contre les conseils violents qui assiégent le trône. »

la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis la poursuite (art. 52).

La Charte de 1830 reproduit textuellement la même disposition (art. 44).

Elle se retrouve encore dans la Constitution de 1848, avec l'addition suivante : « En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'Assemblée, qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. Cette disposition s'applique au cas où un citoyen détenu est nommé représentant » (art. 36 *in fine*).

La loi sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875 consacre à nouveau le principe de l'inviolabilité législative :

« Art. 13.— Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

« Art. 14.— Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée si la Chambre le requiert. »

Le principe de l'inviolabilité parlementaire n'est

pas établi depuis moins longtemps qu'en France dans le plus grand nombre des États libres.

La Constitution des États-Unis (sect. VI, § 1) porte que « dans tous les cas, excepté ceux de trahison, de félonie et de trouble à la paix publique, les sénateurs et les représentants ne pourront être arrêtés soit pendant leur présence à la session, soit en s'y rendant ou en retournant dans leurs foyers; dans aucun autre lieu, ils ne pourront être inquiétés ni interrogés en raison de discours ou opinions prononcés dans leurs Chambres respectives ».

En Angleterre, où le sentiment de la liberté individuelle est si vif et si général, on n'a pas manqué de protéger l'indépendance des membres du Parlement par des dispositions érigées en coutume, et qu'il serait impossible de modifier ou de restreindre. Dès le règne d'Élisabeth, les Communes demandaient à la Couronne, au commencement de chaque session, la liberté de la parole pour le cours de cette session. Les députés s'assuraient ainsi la certitude de ne pas comparaître devant le Conseil privé, qui ne traitait pas toujours avec des égards suffisants la prérogative des membres du Parlement. Aujourd'hui la liberté de discussion peut être considérée comme absolue dans l'une et l'autre des deux Chambres britanniques ; nul n'est responsable, sinon devant la Chambre à laquelle il appartient, des opinions émises et des discours tenus au sein du Parlement ou de ses comités. Toutefois, le membre du Parlement qui fait imprimer et publier ses discours peut

être poursuivi devant les tribunaux, comme tout autre citoyen, conformément aux lois sur les abus de la liberté de la presse. Quant aux crimes de droit commun dont les membres du Parlement se rendraient coupables, ils donnent lieu à la procédure usitée dans les autres pays. Il faut remarquer qu'à l'égard des embarras pécuniaires et de leurs suites désagréables, les Pairs sont mieux traités que les membres des Communes ; car les premiers ne peuvent, même hors du temps des sessions, être soumis à la contrainte par corps, tandis que les seconds ne jouissent de ce privilége que depuis le quarantième jour précédant la convocation jusqu'au quarantième jour suivant la prorogation. — Les députés italiens sont soustraits à la contrainte par corps durant la session de la Chambre et dans les trois semaines qui précèdent son ouverture ou suivent sa clôture. — Ces délais de faveur se trouvent, sauf de légères variantes, dans la Constitution des Hellènes.

Il serait monotone de faire la revue de tous les textes qui consacrent l'inviolabilité parlementaire dans les différents États. L'Autriche, la Prusse, la Belgique, la Bavière, le Wurtemberg, le Brésil, emploient des formules presque identiques.

La législation suédoise est plus intéressante, en ce qu'elle prévoit certains attentats contre les représentants qui ne sont pas visés par les autres Constitutions. L'article 110 de la loi constitutionnelle du royaume de Suède est ainsi conçu : « Aucun membre de la Diète ne pourra être poursuivi, ni privé de sa

liberté, à raison de ce qu'il aura fait ou dit en ladite qualité, à moins que la Chambre dont il est membre n'autorise cette poursuite par une résolution formelle à laquelle au moins les cinq sixièmes des membres présents auront adhéré. Aucun membre de la Diète ne pourra non plus être expulsé du lieu où la Diète est assemblée. Si un individu ou un *corps militaire* ou autre, ou une réunion de citoyens de quelque dénomination que ce soit, entreprend de son propre mouvement, ou par ordre d'autrui, d'exercer des actes de violence sur la Diète, les Chambres ou les comités, ou sur quelque membre particulier de la Diète, ou de troubler la liberté des délibérations et des résolutions de la Diète, ce fait sera réputé trahison, et la Diète pourra faire poursuivre les infractions selon les prescriptions des lois. »

La suite de cet article dispose que, si un membre de la Diète est molesté ou injurié dans son voyage pour se rendre à la Diète ou pour en revenir, on appliquera la disposition du Code relative aux offenses dirigées contre les employés du roi dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

CHAPITRE VI.

ATTRIBUTIONS DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Ire. *Attributions réglementaires.* — Droit de vérifier les pou- irs. — Nomination du bureau. — Règlement intérieur. — Police la Chambre. — Mesures prises pour sa sûreté. — Publicité des bats. — Droit de recevoir les démissions, d'accorder des congés.

II. *Attributions législatives.* — Droit d'initiative. — Particula- ès relatives aux lois de finances. — Priorité accordée à la se- nde Chambre par plusieurs pays pour l'examen et le vote des s. — Dérivations du droit d'initiative. — Droit d'amendement. Droit d'interpellation. — Droit d'enquête. — Adresses. — Péti- ns. — Confection de la loi. — Ordre et nombre des délibéra- ns. — Modes de votation. — Majorité exigée pour la validité des es.

SECTION Ire. — ATTRIBUTIONS RÉGLEMENTAIRES.

ous avons vu par quel mécanisme le corps au- . est remis l'exercice du pouvoir législatif arri- à se constituer. Il nous reste à examiner dans les conditions les représentants du pays exercent s droits ; quelle est la nature et l'étendue de s attributions ; dans quelle mesure et suivant s procédés ils expriment la volonté générale, cette forme souveraine qu'on appelle LA LOI.

a première nécessité qui s'impose aux élus, dès s se trouvent réunis dans la salle de leurs déli- tions, consiste à vérifier la régularité des opé- ns électorales pour chacun des membres du ment. Dans la très-grande majorité des États is au régime représentatif, on s'est rangé à la

Depuis 1868, elle a érigé en coutume d'ouvrir la première session de chaque législature sans procéder à la vérification des pouvoirs. Le parlement se décharge sur les tribunaux ordinaires du soin de trancher les questions relatives aux élections contestées et de réprimer les faits de corruption ou de fraude auxquels donnent lieu les opérations électorales. Le *clerk* de la couronne se contente de déposer sur le bureau de la Chambre le livre d'élection (*return book*), dont les feuillets contiennent les noms des candidats élus dans les différents colléges. Le résultat du scrutin, tel qu'il est proclamé par le shérif, est tenu pour exact, et l'on procède immédiatement à la nomination du *speaker*.

Sauf ces exceptions, les monarchies parlementaires, et, à plus forte raison, les gouvernements républicains, laissent aux Chambres le droit absolu de vérification, sans intervention des agents du pouvoir exécutif.

« Chaque Chambre, dit la Constitution des États-Unis (art. Ier, sect. V), sera juge des élections et des droits et titres de ses membres. Une majorité de chacune suffira pour traiter les affaires; mais un nombre moindre que la majorité peut s'ajourner de jour en jour, et est autorisé à forcer les membres absents à se rendre aux séances par telle pénalité que chaque Chambre pourra établir. »

En Suisse, chaque Conseil vérifie les pouvoirs de ses membres. Les représentants dont l'élection est contestée doivent se retirer au moment du vote.

L'article 10 de la loi française du 16 juillet 1875, qui règle les rapports des pouvoirs publics, déclare aussi que « chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection ».

La vérification des pouvoirs de la Chambre des députés nommée le 20 février 1876 a été faite conformément aux dispositions du règlement de l'Assemblée nationale, qui, à quelques variantes près, n'était autre chose que le règlement du 6 juillet 1849, remis en vigueur par une résolution du 13 février 1871. La Chambre, réunie sous la présidence du doyen d'âge [1], a d'abord nommé un président et un vice-président provisoires, et s'est partagée en onze bureaux pour l'examen des dossiers d'élection. Après la validation du plus grand nombre des élections non contestées, la Chambre nomma son bureau définitif et se déclara constituée.

Au droit de vérifier les pouvoirs correspond, pour la Chambre des députés, celui de faire son règlement et de nommer son bureau, c'est-à-dire ses président, vice-présidents et secrétaires. Si conforme aux principes du gouvernement représentatif que paraisse cette prérogative, elle a été plusieurs fois refusée à la Chambre dans notre pays. C'est ainsi que la Charte de 1814 attribue au roi le soin de nommer le président de la Chambre des députés, sur une liste

[1] M. F.-V. Raspail.

de cinq membres présentée par la Chambre. De même, la Constitution de 1852 contient la disposition suivante : « Le président et les vice-présidents du Corps législatif sont nommés par le Président de la République pour un an ; ils sont choisis parmi les députés. Le traitement du président du Corps législatif est fixé par un décret. » Aujourd'hui, « le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante... [1] »

Si les États républicains sont unanimes pour laisser aux Chambres le droit de composer leur bureau, il n'en est pas de même de tous les États monarchiques. Ainsi, en Hollande, le président de la seconde Chambre est nommé par le roi, sur une liste de trois candidats que les députés lui présentent. Une disposition identique est appliquée dans le grand-duché de Bade.

La loi constitutionnelle de la Suède supprime même la garantie de la liste de présentation par la Chambre. Elle se contente de dire : « Les présidents et vice-présidents des Chambres sont nommés par le roi » (art. 52).

Jusqu'en 1874, la Saxe et le Wurtemberg avaient conservé au roi la nomination du président de la Chambre des députés ; mais les lois du 12 octobre et

[1] Art. 11 de la loi du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics.

du 23 juin ont transporté à la représentation de ces deux pays la prérogative dont il s'agit.

La Prusse, l'Allemagne *(Reichstag)*, la Bavière, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Roumanie, la Grèce, attribuent à la Chambre des députés le droit de nommer son bureau [1].

Parfois l'intervention du Pouvoir exécutif, qui ne s'était pas fait sentir dans la nomination du bureau, se manifeste, après coup, pour la consacrer. Ainsi le *speaker* de la Chambre des Communes, dès le lendemain de son élection, se rend, précédé de l'huissier de la verge et suivi des députés des Communes, à la barre de la Chambre des lords, où il reçoit sa confirmation du lord chancelier, au nom de la Couronne.

Les pouvoirs du bureau de la Chambre ont pour principal objet : la direction des débats, la police intérieure et la sûreté extérieure de l'Assemblée. Nous insisterons peu sur ces différents points, qui, tout au moins pour le détail, rentrent plutôt dans le domaine du règlement que dans celui du droit constitutionnel. Les lois françaises de 1875 n'y font aucune allusion ; mais les Constitutions républicaines antérieures affirment nettement, sous le rapport qui nous occupe, les droits des Assemblées délibérantes.

« Le Corps législatif, dit la Constitution de 1791 (chap. III, sect. Ire, art. 4), a le droit de police dans

[1] Il faut remarquer qu'aux termes de la Constitution suisse, le membre du Conseil national qui a été président pendant une session ordinaire ne peut, à la session ordinaire suivante, obtenir cette charge, ni celle de vice-président.

le lieu de ses séances et dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée. Il a droit de discipline sur ses membres ; mais il ne peut prononcer de punition plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours ou la prison pour trois jours. Il a le droit de disposer, pour sa sûreté et pour le maintien du respect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, seront établies dans la ville où il tiendra ses séances. « Art. 5. — Le Pouvoir exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun corps de troupes de ligne dans la distance de trente mille toises du Corps législatif, si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation. »

La Constitution de l'an III, après avoir reproduit presque textuellement les dispositions qui précèdent, ajoute « qu'il y a près du Corps législatif une garde de citoyens pris dans la garde nationale sédentaire de tous les départements et choisis par leurs frères d'armes. Cette garde ne peut être au-dessous de quinze cents hommes, en activité de service. Le Corps législatif détermine le mode de ce service. » (Art. 70 et 71.)

Enfin l'article 32 de la Constitution de 1848 est ainsi conçu : « L'Assemblée nationale détermine le lieu de ses séances. Elle fixe l'importance des forces militaires établies pour sa sécurité, et elle en dispose. »

L'article 6 du décret du 11 mai 1848, que la Constitution n'avait pas abrogé, posait la même règle en termes plus précis encore : « Le président de l'Assemblée nationale est chargé de veiller à la

sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée. A cet effet, il a le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont il juge le concours nécessaire. Ses réquisitions peuvent être adressées directement à tous les officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement, sous les peines portées par la loi. »

C'est l'article que nous venons de citer qui a servi de point de départ à la fameuse proposition des questeurs, déposée le 6 novembre et repoussée, le 17, par 408 voix contre 300.

Quant à la discipline intérieure de la Chambre, nous nous contenterons de dire que le règlement de 1849, adopté par l'Assemblée de 1871, déclare applicables aux représentants les pénalités suivantes : le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure, la censure avec exclusion temporaire du lieu des séances. La censure simple et la censure avec exclusion temporaire emportent de droit, en outre de la privation pour un mois de moitié de l'indemnité législative, l'impression et l'affichage, à mille exemplaires, aux frais du représentant, de l'extrait du procès-verbal mentionnant la censure. Les affiches sont apposées dans toutes les communes du département par lequel le représentant a été élu.

En général, les Constitutions étrangères ne contiennent pas une réglementation expresse de la police intérieure des assemblées; elles laissent presque toujours aux règlements législatifs le soin de déter-

miner les pénalités que peuvent encourir et de définir les délits dont peuvent se rendre coupables les représentants de la nation. La Constitution des États-Unis (art. 1er, sect. V § 2) se contente de dire : « Chaque Chambre fera son règlement, punira ses membres pour conduite inconvenante et pourra, à la majorité des deux tiers, exclure un membre. » Le règlement de la Chambre des Communes, qui a été publié en 1854, laisse au *speaker* le soin d'exercer comme il l'entend l'autorité présidentielle.

Les décisions du Parlement perdraient assurément la plus grande partie de leur autorité et les députés manqueraient du stimulant le plus efficace, c'est-à-dire du contrôle de l'opinion populaire, si une large publicité n'était pas assurée à ce qui se passe au sein des Chambres. Cette publicité s'exerce de deux manières : et par la présence des assistants qui pénètrent chaque jour dans la salle des séances, et par les comptes-rendus complets ou analytiques que la presse répand à des milliers d'exemplaires.

Le droit de publicité a été souvent contesté en France aux assemblées politiques et a été l'objet de diverses restrictions. La Constitution de l'an III admet bien le principe de la double publicité que nous avons indiquée ; mais elle y apporte cette restriction que les assistants ne peuvent excéder en nombre la moitié des membres respectifs de chaque conseil. En l'an VIII, le chiffre maximum des assistants est fixé à deux cents pour le Corps législatif. Les Chartes de 1814 et de 1830 déclarent, il est

vrai, que les séances de la Chambre sont publiques; mais elles ajoutent que la demande de cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité secret. Le règlement de 1849, combiné avec la Constitution de 1848 (art. 39), reproduit la même disposition, que nous trouvons encore inscrite dans la Constitution de 1852 (art. 41). Sous le second Empire, le compte-rendu des séances du Corps législatif par les journaux, ou par tout autre moyen de publication, ne consista d'abord que dans la reproduction du procès-verbal dressé à l'issue de chaque séance par les soins du président du Corps législatif; mais le sénatus-consulte du 2-4 février 1861, modificatif de la Constitution, améliora cet état de choses, en prescrivant de mettre chaque soir les comptes-rendus rédigés par les secrétaires-rédacteurs à la disposition des journaux, et en faisant insérer au *Moniteur officiel* le texte complet des débats, obtenu par la sténographie. Les journaux restèrent libres de ne reproduire que la partie des débats qui concerne un seul ou plusieurs des projets discutés. La publication parallèle des comptes-rendus analytiques et des comptes-rendus *in extenso* permettait dès lors au public de suivre les débats législatifs et d'en juger le caractère autrement qu'à travers des appréciations de seconde main.

Le principe de la publicité des discussions parlementaires semble être entré dans le droit constitutionnel de presque tous les pays, sauf cette restriction, assez généralement adoptée, que la Chambre

peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de membres. Le chiffre de 10 est le plus en faveur [1]. L'article 82 de la Constitution helvétique se contente de dire : « Les séances de chacun des conseils sont *ordinairement* publiques. » Celle des États-Unis s'occupe exclusivement de la publicité par voie d'imprimés : « Chaque Chambre, dit-elle, tiendra un journal de ses délibérations et le publiera d'époque en époque, à l'exception de ce qui lui paraîtra devoir rester secret, et les votes négatifs ou approbatifs des membres de chaque Chambre sur une question quelconque seront, sur la demande d'un cinquième des membres présents, consignés sur le journal. »

Dans quelques États, la publicité n'est qu'une tolérance. En droit strict, les séances du Parlement anglais ne sont pas publiques ; mais l'usage s'est prononcé dans le sens de la publicité de la séance et de la reproduction des débats. Les discussions de la Chambre des communes sont consignées dans un procès-verbal officiel appelé *report*, qui fait foi, sans que la preuve contraire soit même admissible.

Nous ne mentionnerons que pour mémoire, parmi les attributions de la Chambre, le droit qui lui appartient de recevoir les démissions de ses membres et de leur accorder des congés. On a vu plus haut [2] que, dans plusieurs États, les Assemblées n'acceptaient

[1] Voy. notamment les Constitutions de Prusse, de Belgique, des Pays-Bas, de l'Autriche, etc.
[2] Voy. liv. II, chap. V.

pas, sans y regarder à deux fois, toutes les démissions qui étaient déposées sur le bureau, et qu'elles exigeaient de sérieux motifs à l'appui. Le point de départ des dispositions de cette nature ne peut être qu'une idée très-noble, qui a été exprimée dans la Constitution française de 1793 : « Les fonctions publiques ne peuvent être considérées comme des distinctions ni comme des récompenses, mais comme des devoirs [1]. » On peut décliner un honneur, on ne se soustrait pas à l'accomplissement d'un devoir. Dans le même ordre d'idées, nous rappellerons que le député suisse qui donne sa démission doit assister aux séances jusqu'à l'élection de son successeur.

Section II. — Attributions législatives.

A côté des attributions, pour ainsi dire réglementaires, que nous venons d'énumérer rapidement, la Chambre des députés en a d'autres beaucoup plus importantes et qui sont le fond même du droit constitutionnel, car elles constituent l'application la plus directe du principe de la souveraineté nationale. Il s'agit ici des attributions législatives. Ce qui a été dit précédemment de l'essence et de l'exercice du pouvoir législatif, des combinaisons diverses auxquelles il se plie, des différents partages dont il est l'objet [2], ce que nous dirons plus loin à propos du Pouvoir

[1] Voy. l'art. 30 de la Constitution de 1793.
[2] Voy. 1re partie, liv. Ier, chap. Ier, *De l'exercice du pouvoir législatif.*

Le droit constitutionnel accorde presque partout un privilége fort légitime à la Chambre des députés : nous voulons parler du droit de proposer les lois d'impôts et de les voter avant la première Chambre. « Tous les bills établissant des impôts doivent *prendre naissance* dans la Chambre des représentants, » dit la Constitution des États-Unis.

Cette disposition n'a rien que de fort naturel dans un pays qui refuse le droit d'initiative au Pouvoir exécutif ; elle constitue néanmoins un privilége pour la Chambre des représentants, puisque le Sénat américain n'a que le droit d'amender les bills d'impôts.

Sous les régimes constitutionnels qui accordent le droit d'initiative concurremment au Pouvoir exécutif et aux Chambres, il est assez remarquable qu'une restriction soit apportée quelquefois à l'initiative du gouvernement, précisément à propos des lois de finances et de quelques autres qui intéressent la masse générale de la nation.

Ainsi la Constitution du Brésil (art. 36) déclare formellement que la Chambre des députés *a seule l'initiative* en matière d'impôts [1] et de recrutement. L'article 34 de la Charte du Portugal contient une règle semblable.

Une disposition qui est beaucoup plus commune est celle qui ordonne de soumettre à la deuxième Chambre, avant d'en saisir la Chambre haute, tous

[1] La Charte du Wurtemberg, modifiée en 1874, dispose au contraire que « les projets de loi concernant les impôts, les emprunts, la fixation des dépenses de l'État ou les dépenses extraordinaires non prévues au budget, ne peuvent émaner *que du roi* ».

les projets qui intéressent les finances, sans distinguer de quelle autorité ils émanent. On la trouve dans la loi française du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat (art. 8), dans la loi britannique, la loi italienne, la loi danoise, la loi belge, la loi roumaine, etc. Il est fréquent que la même prescription s'étende aux lois militaires.

Quelques Constitutions, généralisant cette règle, disposent que tous les projets, émanés de l'initiative des députés ou du gouvernement, doivent être soumis en premier lieu à la seconde Chambre. C'est ce qui est pratiqué dans le royaume des Pays-Bas et en Norwége.

Le paragraphe 76 de la loi fondamentale de ce dernier pays débute ainsi : « Toute loi sera d'abord proposée à l'*Odelsthing*, soit par ses propres membres, soit par le gouvernement, et, dans ce cas, par l'organe d'un conseiller d'État. Si le projet de loi y est accepté, il sera envoyé au *Lagthing*, qui l'approuvera ou le rejettera, et, dans ce dernier cas, le renverra, en y joignant ses objections..... »

La Constitution brésilienne prescrit de soumettre d'abord à la Chambre des députés : 1° l'examen de l'administration passée et la réforme des abus qui s'y sont introduits; 2° la discussion des propositions faites par le Pouvoir exécutif.

Quelle conclusion tirer de tous les détails qui précèdent, sinon que, pour la plupart des États, la seconde Chambre est considérée comme représentant plus particulièrement la nation, et, par conséquent,

qu'elle est plus apte à statuer sur les projets qui offrent une importance capitale, et qui engagent non pas les intérêts spéciaux de telle ou telle classe, mais ceux de l'ensemble des citoyens. De là le rôle prépondérant qui lui incombe dans l'élaboration des lois de finances, et souvent aussi des lois militaires.

Par une autre conséquence de la composition des secondes Chambres, c'est dans leur sein que le ministère prend ordinairement son principal point d'appui : car elles représentent la masse générale de la population et sont l'image fidèle de l'opinion publique.

Le droit d'initiative ne consiste pas seulement à proposer au parlement une loi tout entière, un monument législatif qui forme un ensemble et qui est complet dans toutes ses parties. Il consiste également, pour chaque député, à proposer des modifications aux projets de loi qui émanent du Pouvoir exécutif ou de l'initiative d'un collègue. Il consiste encore à réclamer des éclaircissements sur la ligne de conduite que tient le gouvernement ou qu'il se propose de tenir, soit dans la discussion d'une mesure particulière, soit dans la direction de la politique générale.

Les droits auxquels nous faisons allusion s'appellent le *droit d'amendement* et le *droit d'interpellation*.

Bien que le droit d'amendement constitue une dérivation logique du droit d'initiative, on peut concevoir qu'il existe isolément et alors même que

la proposition des lois est refusée au Pouvoir législatif. C'est à peu près à ce résultat que conduisait, en fait, la Charte de 1814. Le roi, aux termes de l'article 16, avait seul la proposition des lois, et, aux termes de l'article 46, « aucun amendement ne pouvait être fait à une loi s'il n'avait été proposé ou consenti par le roi, et s'il n'avait été renvoyé et discuté dans les bureaux ». Mais on sait que, par la force des choses, l'article 46 ne reçut aucune application ; que les députés de la Restauration exercèrent effectivement le droit d'amendement, et que, par cette porte détournée, ils se saisirent presque du droit d'initiative. Quand le droit d'initiative n'est plus contesté aux Chambres, on peut en conclure que le droit d'amendement se réduit à la faculté d'améliorer la loi au cours de la discussion. Il appartient à la représentation nationale elle-même d'empêcher que l'exercice de ce droit n'ait pour conséquence de changer toute l'économie d'un projet et de lui enlever son unité et sa cohésion.

Le règlement de 1849-1871 (art. 65) exige que les amendements soient rédigés par écrit et remis au président. De plus, pour que la Chambre délibère sur un amendement, il faut que, après avoir été développé, il soit appuyé. Quand un amendement est présenté dans le cours même de la délibération, son auteur doit le motiver sommairement à la tribune. La Chambre consultée décide par assis et levé, sans débats, si elle le prend en considération ; dans ce cas, il est renvoyé à une commission.

A côté du droit d'amendement, nous avons placé le droit d'*interpellation*. C'est peut-être le moyen de contrôle parlementaire le plus énergique. Il complète le principe de la responsabilité ministérielle et facilite sa sanction. « L'action des assemblées délibérantes sur la marche des affaires publiques, dit Rossi[1], n'est pas seulement l'action directe et immédiate qu'elles exercent en faisant les lois et en votant le budget : il y a l'action indirecte, qui est bien autrement efficace.

» Que de choses que le Pouvoir ne fait pas et n'imagine même pas, parce qu'il y a une discussion publique, parce qu'il y a un droit d'interpellation! Ainsi il est vrai, en principe, que les Chambres n'administrent pas, mais elles exercent un contrôle sur toutes les branches de l'administration : on sait que le parlement est là, et cette action est bien autrement tutélaire pour la prospérité et la liberté du pays que les quelques lois qu'on fait et le budget qu'on vote. »

La procédure à laquelle est assujetti actuellement le droit d'interpellation peut se résumer en quelques mots. Tout député qui veut faire une interpellation en remet la demande écrite au président. Cette demande explique sommairement l'objet de l'interpellation; le président en donne lecture à la Chambre, qui, après avoir entendu un des membres du gouvernement, fixe par assis et levé, sans débats, le

[1] *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 151.

jour où les interpellations seront faites. Le ministre interpellé n'est pas obligé de répondre. Il est absolument libre de prendre, vis-à-vis de l'interpellation, telle ou telle attitude; mais il agit à ses risques et périls, et la Chambre est juge entre le gouvernement et ceux qui critiquent ses actes. C'est presque toujours à la suite d'un ordre du jour motivé par une interpellation que les modifications ministérielles se produisent dans notre pays.

Le droit d'interpellation serait difficile à mettre en pratique si les ministres ne faisaient pas partie du Parlement et n'y avaient pas entrée. C'est pourtant une anomalie de cette nature qui s'est produite dans différentes périodes de notre histoire et sous des régimes absolument dissemblables. Ainsi notre première Assemblée de 1789 avait interdit à ses membres de devenir ministres, et fermait les portes de l'enceinte législative aux ministres en fonctions. Mirabeau, protestant contre cette décision et comparant, à cet égard, nos institutions avec celles de l'Angleterre, exposa vainement tous les vices d'un pareil système : « Je ne puis imaginer, disait-il, qu'un des moyens de salut public parmi nos voisins ne puisse être qu'une source de maux parmi nous; que nous ne puissions profiter des mêmes avantages que les Communes anglaises retirent de la présence de leurs ministres; que cette présence ne fût parmi nous qu'un instrument de corruption ou une source de défiance, tandis qu'elle permet au Parlement d'Angleterre de connaître à chaque instant les des-

seins de la cour, de faire rendre compte aux agents de l'autorité, de les surveiller, de les instruire, de comparer les moyens avec les projets et d'établir cette marche uniforme qui triomphe de tous les obstacles. »

Bien qu'elle fût contraire aux véritables principes, nous dirions même aux nécessités du gouvernement représentatif, la prohibition édictée en 89 s'expliquait par le souvenir des excès de toute nature dont l'absolutisme des ministres de l'ancien régime avait été le point de départ. Mais une semblable excuse ne pouvait être alléguée par le rédacteur de la Constitution de 1852, lorsqu'il écrivait dans la proclamation du 14 janvier : « Le Corps législatif discute librement la loi, l'adopte ou la repousse, mais n'y introduit pas à l'improviste de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie d'un système et l'ensemble du projet primitif. A plus forte raison n'a-t-il pas cette initiative parlementaire qui était la source de si graves abus et qui permettait à chaque député de se substituer à tout propos au gouvernement en présentant les projets les moins étudiés, les moins approfondis. La Chambre n'étant plus en présence des ministres, et les projets de loi étant soutenus par les orateurs du Conseil d'État, le temps ne se perd plus *en vaines interpellations*, en accusations frivoles, en luttes passionnées, dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer. »

Malgré ces déclarations, qui rappelaient d'ailleurs

rit de la Constitution consulaire de l'an VIII, le nd Empire fut obligé de se déjuger, en restituant Chambres par des décisions successives le droit erpellation, le droit d'initiative, le droit d'amen-ent, la responsabilité ministérielle et la com-tion des ministres devant les Chambres. Il est que la réalité de ces réformes était compromise le maintien d'un système général de gouver-ent que nous aurons plus tard à caractériser [1].

ι ce qui concerne les dérivations du droit d'ini-e que nous venons d'étudier dans les lois fran-s, le droit comparé nous offre aussi bien des ces et bien des contrastes; mais, par cela même es droits dont il s'agit se rattachent au droit iative, comme différentes branches à un tronc nun, on peut poser en règle que ces différences ectent que la forme et ne touchent pas aux prin-. Qu'on soit en France ou qu'on soit en Bel-, sous une monarchie ou sous une république mentaire, il est évident que l'exercice du droit endement n'en sera pas pour cela modifié dans urce, puisque, d'après les deux systèmes poli-s, le Parlement peut proposer la loi. Mais on era facilement tel ou tel point de l'organisation itutionnelle qui, n'existant pas dans les lois aises, se présentera dans les lois belges ou les nglaises, et dont l'effet sera de restreindre un d'apparence similaire dans les trois pays.

[1] r. 2e partie, liv. II, chap. Ier.

Ainsi le droit d'amendement, attribué aux membres de la seconde Chambre, n'aura pas la même étendue, suivant qu'il sera ou ne sera pas contrarié par la sanction ou le véto que certaines législations accordent à l'exécutif.

Quant au droit d'interpellation, il est également admis par la majorité des États constitutionnels. Plusieurs textes constatent même l'obligation qui s'impose aux ministres de répondre aux questions ou aux critiques qui leur sont adressées.

« Les Chambres aussi bien que les Comités, dit la Charte bavaroise de 1818, ont la faculté, dans les limites de leur sphère d'attributions, de demander aux ministères compétents les explications et renseignements qu'ils considèrent comme nécessaires; et *ces derniers doivent condescendre aux désirs exprimés* [1]..... »

La loi autrichienne du 21 décembre 1867 ne définit pas avec moins de netteté en quoi consiste le droit d'interpellation. L'article 21 attribue au Reichsrath « le droit d'interpeller les ministres sur toutes les affaires de leur compétence, de soumettre à son examen les actes du gouvernement, de leur demander des explications sur les pétitions présentées, de nommer des commissions auxquelles les ministres doivent fournir les informations né-

[1] Nous ne parlerons pas ici du droit attribué à la seconde Chambre d'accuser les ministres, car il est impossible d'isoler ce droit de sa sanction. Nous en traiterons donc à propos des attributions judiciaires du Sénat (liv. suivant, chap. VI) et de la responsabilité ministérielle (chap. II du livre II, 2e partie).

cessaires, d'émettre leur avis sous forme d'adresses et de résolutions ».

Cet article fait allusion à un autre droit qui rentre dans les attributions législatives et est tantôt le point de départ, tantôt la conclusion et le résultat d'une interpellation : nous voulons parler du droit d'*enquête*. — L'*enquête* est un ensemble d'investigations dirigées sur une question déterminée et en vue de résoudre un problème défini. Il ne peut s'agir ici que des enquêtes parlementaires, c'est-à-dire de celles qui sont ordonnées, conduites et terminées par la représentation nationale, à laquelle il appartient de faire sortir une conclusion pratique des faits et documents recueillis. Lorsque la question qui fait l'objet de l'enquête parlementaire n'est empreinte d'aucun caractère politique ; quand elle porte uniquement sur des intérêts commerciaux, agricoles ou industriels, et que tous les partis peuvent indistinctement collaborer à l'étude entreprise, sans autre préoccupation que celle d'arriver à la vérité, alors l'enquête n'offre aucun danger et ne présente que des avantages. Elle apparaît comme un procédé puissant qui réunit dans un effort commun l'action du Parlement et celle de l'administration, et joint à l'énergie et à l'indépendance de la première les lumières et l'expérience de la seconde. Mais lorsque l'enquête est dirigée contre un parti politique, qu'elle a pour but de faire le procès d'un gouvernement et de ceux qui l'ont servi ; lorsqu'on voit cette mission confiée aux ennemis mêmes de ce parti et

de ce gouvernement, le Parlement se transforme en tribunal, les commissaires enquêteurs sont à la fois juges et parties, ce qui expose leur œuvre à des suspicions fort légitimes.

Malgré ces inconvénients, qu'on ne saurait méconnaître, le droit d'enquête est un de ceux dont l'application s'observe fréquemment dans les États constitutionnels. L'Angleterre, la Belgique, le Danemark [1], la Prusse [2], inscrivent formellement dans leurs lois cette précieuse attribution du Parlement La France ne l'a pas fait figurer dans sa Constitution, mais elle est consacrée par un usage constant : il est à peine besoin de rappeler les enquêtes sur les marchés de la guerre contre l'Allemagne, sur la révolution du 4 septembre, sur les événements du 18 mars 1871, etc.

Sous les régimes monarchiques qui refusent aux Chambres le droit d'initiative, on comprend que, par une sorte de compensation, les représentants du pays reçoivent le droit d'exposer leurs doléances au Pouvoir exécutif, au moyen d'*adresses* ou de *suppliques* plus ou moins respectueuses. C'est ainsi que, sous la

[1] Chacune des Chambres, dit la Constitution danoise, art. 46, peut nommer des commissions prises dans son sein, pour examiner les matières d'intérêt public; et ces commissions sont autorisées à exiger. tant des autorités publiques que des particuliers, qu'ils leur fournissent verbalement ou par écrit les renseignements dont elles ont besoin.

[2] Chaque Chambre, dit la Constitution prussienne, a le droit de nommer des commissions chargées de prendre des informations pour la recherche des faits.

Restauration, l'Adresse de la Chambre des députés avait une réelle signification. Ce fut l'adresse du 18 mars 1830 qui fut le point de départ du conflit de la royauté et des pouvoirs publics.

Mais quand chaque député peut librement élever la voix et déposer sur le bureau de la Chambre les propositions qui lui paraissent répondre aux vœux de la nation, les adresses au monarque n'ont plus guère de raison d'être. L'institution existe pourtant dans des pays qui, comme l'Angleterre, ont un Parlement souverain et omnipotent, doté des plus larges prérogatives.

Chaque Chambre, en Angleterre, a le droit de présenter une adresse à la Couronne, en réponse au discours du trône. Mais les Anglais eux-mêmes semblent regarder l'*Adresse* comme un de ces vieux usages qu'ils conservent par un reste de superstition dans leur arsenal parlementaire ; encore n'en parlent-ils pas toujours avec un grand respect, témoin Junius, qui écrivait au siècle dernier : « J'ai toujours, pour ma part, considéré les adresses du Parlement comme une forme à la mode, mais vide de sens. Des usurpateurs, des tyrans et des sots ont été successivement gratifiés des mêmes protestations de fidélité et d'amour [1]. » Si spirituelle que soit cette boutade, elle n'empêche pas que l'élaboration des adresses ne conserve dans les Chambres anglaises une certaine importance. Si l'on en doutait, il suffirait de se rappeler

[1] Voir la 38e lettre, du 3 avril 1770.

que le ministère Derby est tombé, en 1859, à l'occasion d'un amendement à l'adresse. Indépendamment de l'adresse, la Chambre des Communes peut encore porter ses avis au roi, en se rendant auprès de lui en corps et le *speaker* marchant en tête du cortége.

Si les communications doivent s'échanger facilement entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif, il n'est pas moins nécessaire que ce dernier accueille et examine les vœux que lui adressent les citoyens. L'examen des *pétitions* est un des devoirs du Parlement ; la Constitution de 1793 met le droit de pétitionner au nombre « des droits de l'homme et du citoyen[1] », et déclare « qu'il ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu, ni limité ».

Le règlement de 1849-1871 développe l'application du principe et précise la procédure à laquelle les pétitions sont assujetties. Toute pétition doit être rédigée par écrit et signée. Elle doit indiquer la demeure du pétitionnaire et être revêtue de sa signature légalisée. Adressées au président de la Chambre, les pétitions sont inscrites sur un rôle général qu'on distribue aux députés. Une commission spéciale est chargée de l'examen des pétitions. Elle rapporte, en séance publique, celles qui, à son avis, méritent d'être soumises à la Chambre et renvoyées à un ministre.

L'exercice du droit de pétition est réglementé à peu près de la même façon dans tous les États constitu-

[1] Ce droit était expressément garanti au titre Ier de la Constitution de 1791.

tionnels. « Le Reichstag, dit l'article 23 de la Constitution de l'Empire allemand, a le droit de proposer les lois, dans les limites de la compétence de l'Empire, et de renvoyer les pétitions qui lui sont adressées au Conseil fédéral et au chancelier de l'Empire. »

La Constitution suisse porte que « le droit de pétition est garanti ». En Angleterre, les pétitions sont renvoyées à un comité, qui les classe et en fait rapport deux fois par semaine. Les *bills* d'intérêt privé sont introduits sous forme de pétitions. « Il est interdit, d'après l'article 43 de la Constitution belge, de présenter en personne des pétitions aux Chambres. Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. » L'acte constitutionnel de la Bavière prescrit de renvoyer les pétitions à une commission, chargée de les étudier (art. 22). « Un jour de la semaine doit être réservé à la délibération et à l'expédition des motions des membres et des pétitions. »

Il a été interdit parfois à la seconde Chambre de recevoir les pétitions des citoyens. L'article 45 de la Constitution de 1852 posait en principe que toutes les pétitions devaient être adressées au Sénat, et non au Corps législatif.

Nous avons dit quelles étaient les attributions législatives de la Chambre des députés ; nous avons énuméré les différents droits qui découlent du mandat dont les représentants sont investis. Il convient main-

tenant d'expliquer comment se fait la loi, comment elle est discutée, votée et rendue définitive.

D'après le règlement de 1849-71, toute proposition faite par un représentant est formulée par écrit. Elle est remise au président, qui, après en avoir donné connaissance à l'Assemblée, la renvoie à l'examen de la commission spéciale chargée d'étudier les propositions. La commission présente un rapport dans les dix jours; et ce rapport conclut soit au rejet pur et simple, soit à la prise en considération. Si la prise en considération est prononcée, on donne suite à la proposition, selon les formes déterminées pour les projets de lois. L'auteur d'une proposition, même quand la discussion est ouverte, peut toujours la retirer; mais si un autre membre la reprend, la discussion continue. Les propositions rejetées ne peuvent être représentées avant un délai de trois mois, si elles ont été prises en considération; avant un délai de six mois, si elles ont été repoussées au premier vote.

Mais supposons qu'un projet ait franchi les premiers degrés de la procédure préparatoire, et qu'il vienne à l'ordre du jour : dans quelle forme va-t-il être discuté? Ici se présente une question considérable, qui est tranchée par plusieurs Constitutions, mais que les lois de 1875 ont laissée de côté. Cette question peut se poser ainsi : « Faut-il que les projets de lois passent par une délibération unique ou par plusieurs délibérations? »

A première vue, on serait tenté de dire que la solution dépend de cette circonstance qu'il y a une

Assemblée unique ou qu'il y a deux Chambres. Dans une organisation constitutionnelle comportant deux Chambres, une délibération unique dans le sein de chaque Chambre sur le même projet paraît effectivement équivalente à deux ou trois délibérations dans une Assemblée unique. Mais en passant en revue, sous le rapport qui nous occupe, les diverses Constitutions de la France, on remarque que le mécanisme des trois délibérations s'est combiné aussi bien avec deux Chambres qu'avec une seule.

Les trois délibérations ne sont pas seulement prescrites par la Constitution de 1791, qui repose sur une Assemblée unique ; elles figurent encore dans la Constitution de l'an III, qui divise le pouvoir législatif entre deux conseils. « Aucune proposition, dit l'article 77, ne peut être délibérée ni résolue dans le Conseil des Cinq-Cents qu'en observant les formes suivantes : il se fait trois lectures de la proposition ; l'intervalle entre deux de ces lectures ne peut être moindre de dix jours ; la discussion est ouverte après chaque lecture ; et, néanmoins, après la première ou la seconde, le Conseil des Cinq-Cents peut déclarer qu'il y a lieu à l'ajournement, ou qu'il n'y a pas lieu à délibérer ; toute proposition doit être imprimée et distribuée deux jours avant la seconde lecture ; après la troisième lecture, le Conseil des Cinq-Cents décide s'il y a lieu ou non à l'ajournement. — Art. 78. Toute proposition qui, soumise à la discussion, a été définitivement rejetée après la troisième lecture, ne peut être reproduite qu'après une année révolue. »

Seules les propositions reconnues urgentes sont exemptes des formes indiquées dans l'article 77. Lorsque le Conseil des Anciens est saisi de la proposition votée après trois lectures par le Conseil des Cinq-Cents, va-t-il se contenter de l'examiner une seule fois, puis de voter pour ou contre? Non : il soumet la proposition à trois nouvelles lectures, séparées par un intervalle de cinq jours au moins. La discussion est ouverte après chaque lecture. Toute résolution est imprimée et distribuée deux jours au moins avant la seconde lecture.

L'Angleterre, qui a deux Chambres, pratique dans chacune d'elles le système des trois lectures.

« A la Chambre des Communes, les bills d'intérêt général *(public policy)* doivent être appuyés par un membre *(seconded)*. La Chambre, si elle accorde l'autorisation demandée, ordonne que le bill soit préparé et rédigé dans les formes de son auteur et par le membre qui l'a appuyé. » Le membre qui annonce le bill le dépose sur la table entre les mains du *clerk*, qui le lit à haute voix, et la Chambre en ordonne alors, sans débat, une première lecture, qui n'est qu'une simple formalité. Quand le jour fixé pour la deuxième lecture est arrivé, les adversaires du bill peuvent réclamer l'ajournement à six mois ou à toute autre époque qui dépasse la durée de la session. La seconde lecture est le moment où s'ouvre la discussion générale et où les orateurs sont entendus. Après que le bill a été voté en seconde lecture, on le renvoie à la Chambre, siégeant en comité *of the whole house*,

sous la présidence du *chairman*, pour que les articles en soient examinés en détail. Cette discussion des articles en comité n'est qu'un stage intermédiaire pendant lequel se produisent les amendements et l'examen détaillé des articles. Lorsque cet examen est terminé, le comité redevient la Chambre et le *chairman* cède la place au *speaker*. La Chambre est encore une fois consultée sur la question de savoir si elle veut qu'il soit procédé à une troisième lecture. Au cours de cette troisième lecture, de nouveaux amendements peuvent se produire, et le bill tout entier peut encore être renvoyé au comité. Enfin le *speaker* pose la question de l'adoption définitive du bill *(thas this bill do pass)*, et le vote a lieu.

M. Maurel-Dupeyré, à qui nous empruntons la substance de ces usages de la Chambre des Communes, compare le système anglais des trois lectures avec le système français de 1869, qui n'en admettait qu'une, et arrive à conclure que l'examen sommaire dans les bureaux, l'examen détaillé et approfondi des projets par les commissions législatives, enfin la discussion publique assuraient au Corps législatif de cette époque à peu près toutes les garanties que les Anglais demandent à leurs trois lectures.

Il y a cependant une grande différence entre les deux systèmes, différence reconnue d'ailleurs par l'auteur que nous citons : c'est qu'en Angleterre tout se passe au grand jour de la discussion publique, tandis qu'au Corps législatif de l'Empire la dernière phase de l'élaboration des projets était seule livrée à

la publicité. De plus, on ne voit en Angleterre ni exposés de motifs, ni rapports écrits. Toute la procédure est orale.

Si l'on peut soutenir que les trois lectures sont nécessaires dans les pays pourvus de deux Chambres, à plus forte raison les trois délibérations peuvent-elles se justifier dans une organisation politique fondée sur une seule Assemblée. Elles sont un moyen de permettre aux esprits de se rasseoir, d'examiner, dans l'intervalle des trois lectures, les diverses faces d'une question, de se prêter à des transactions légitimes, et de s'arrêter à une décision définitive en connaissance de cause. « Aucun projet de loi, sauf les cas d'urgence, disait la Constitution de 1848 (art. 41), ne sera voté définitivement qu'après trois délibérations, à des intervalles qui ne peuvent être moindres de cinq jours. » L'Assemblée de 1871 s'était approprié cette disposition, complétée par l'article 64 du règlement de 1849.

Ce serait sortir de notre sujet que d'entrer dans des détails qui appartiennent au domaine du règlement, et qui, par cela même, ne peuvent être ramenés à des principes rationnels et déterminés. Il nous suffira de dire quelques mots des différents *modes de votation* et du nombre de suffrages qui est nécessaire à la validité des délibérations.

On peut dire d'une manière générale que le vote par assis et levé est le mode de votation de droit commun. Il favorise par sa rapidité la prompte solution

des questions peu importantes et de nature à se représenter fréquemment, telles que celles qui s'élèvent sur la fixation de l'ordre du jour, la priorité, l'ajournement, le renvoi, la clôture de la discussion et la prise en considération des propositions.

Au contraire, le scrutin public est un mode exceptionnel auquel on n'a recours que dans certains cas. Il est employé notamment après deux épreuves déclarées douteuses et quand il s'agit de projets de lois portant ouverture de crédits. D'après le règlement de 1849, le vote au scrutin public pouvait, sauf quelques exceptions, être réclamé par vingt membres signataires d'une demande écrite. Les noms de ces signataires, avec ceux des votants, devaient être insérés dans l'organe officiel.

Une troisième forme de scrutin est celle du scrutin secret, qui peut se combiner avec l'appel nominal. On l'emploie quand il y a lieu de supposer que la mention du vote dans le compte-rendu livré à la presse pourrait déterminer un certain nombre de membres soit à s'abstenir, soit à voter dans un sens qui n'est pas conforme à leur manière de voir.

En Angleterre, lorsqu'un débat législatif est clos, le *speaker* se lève et pose la question en ces termes : Que ceux qui sont d'avis d'adopter disent OUI (*aye*) ; puis, que ceux qui sont d'un avis contraire disent NON (*no*). Les voix répondent dans les deux sens, et le *speaker* apprécie dans quel sens la majorité s'est prononcée. Il annonce le résultat ainsi : Je pense que les OUI (ou que les NON) l'emportent.

Lorsqu'on procède au vote par division, les Chambres anglaises votent à peu près comme le Sénat romain. Le *speaker* donne l'ordre de faire sortir les étrangers et de fermer les portes extérieures. Les partisans et les adversaires de la motion se retirent dans les couloirs et rentrent par telle ou telle porte, suivant l'opinion à laquelle ils se rangent. On apprécie, de cette manière, de quel côté se trouve la majorité. Afin de forcer à rester à la séance les membres qui auraient l'intention de la quitter sans motifs légitimes, les Chambres anglaises ont souvent recours à l'appel nominal.

Le vote par appel nominal et à haute voix est de droit commun dans certains États, les Pays-Bas par exemple.

Le plus grand nombre des Constitutions exige, pour la validité des votes, que la majorité absolue du nombre légal des représentants prenne part à la délibération.

Certaines législations qui se contentent de la majorité absolue des votants pour valider les délibérations des Chambres exigent une majorité plus forte pour quelques lois d'une gravité particulière. C'est ainsi que la loi autrichienne du 21 décembre 1867, qui déclare suffisante pour la validité des délibérations ordinaires du Reichsrath la majorité absolue des votants, fixe la majorité requise aux deux tiers au moins des voix, lorsqu'il s'agit de changements à introduire dans la loi fondamentale sur les droits généraux des citoyens des royaumes et territoires

représentés dans le Reichsrath, sur l'institution d'un tribunal d'Empire, sur le pouvoir judiciaire, ainsi que sur le fonctionnement du pouvoir gouvernemental et du Pouvoir exécutif. De même, le grand-duché de Bade, qui valide les autres lois votées par la majorité absolue, veut que les modifications constitutionnelles réunissent les deux tiers des suffrages exprimés, et soient discutées en présence des trois quarts des représentants.

Ceci nous amènerait à traiter de la révision de la Constitution française, qui figure au nombre des plus importantes attributions des deux Chambres, et pour laquelle les délibérations du Parlement doivent être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale de révision. Mais cette matière fera l'objet d'une étude spéciale [1].

[1] Voy. l'Appendice, à la fin de l'ouvrage.

LIVRE III.

DU SÉNAT.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA FORMATION DES CHAMBRES HAUTES.

Distinction entre les Sénats fédéraux et les Chambres hautes proprement dites. — Droit comparé. — Chambres hautes formées par l'hérédité, par le choix du pouvoir exécutif, par l'élection ; systèmes mixtes; droit comparé.

L'Assemblée qui vient s'ajouter à celle des députés de la nation, nommés proportionnellement au chiffre des habitants ou des électeurs, n'a ni le même caractère ni les mêmes fonctions dans tous les pays dont le régime comporte deux Chambres. Il y a à cet égard une distinction capitale à faire entre les Sénats fédéraux et les Chambres hautes proprement dites. Les premiers ont pour objet de garantir l'indépendance des États ou cantons, en leur assurant soit une représentation égale pour tous, soit une représentation proportionnelle à la situation que leur a faite le pacte fédératif. Les autres sont destinées à limiter et à contenir, ou, si l'on veut, à rectifier et à régu-

lariser l'expression de la volonté nationale se manifestant par l'organe de la Chambre des députés.

Nous nous bornerons aux indications essentielles relativement aux Sénats ou Conseils d'un caractère fédéral, car on ne saurait établir et suivre complétement une comparaison scientifique entre eux et le Sénat français.

On sait que l'autorité suprême de la Confédération helvétique est représentée par l'Assemblée fédérale, qui se compose de deux sections, savoir : le *Conseil national* des députés du peuple suisse, élus à raison d'un membre par chaque 20,000 âmes de la population totale, et le *Conseil des États*.

Le *Conseil des États* se compose de quarante-quatre députés des cantons. Chaque canton nomme deux députés ; dans les cantons partagés, chaque demi-État en élit un. Les membres du *Conseil national* et ceux du Conseil fédéral (Pouvoir exécutif) ne peuvent être simultanément députés au *Conseil des États*.

Le mode d'élection des députés au *Conseil des États* varie suivant les Constitutions cantonales. Dans les cantons où le Grand-Conseil (Assemblée législative) a conservé toute son autorité, comme à Genève, c'est lui qui délègue les représentants des États à l'Assemblée fédérale ; dans ceux où le *referendum* est pratiqué, il est naturel que les députés du canton soient nommés par le suffrage universel ; enfin, lorsque la *Landsgemeinde* est organisée, c'est

à l'Assemblée du peuple qu'appartient l'élection, qui se fait alors à main levée.

La Constitution fédérale veille avec un soin jaloux à ce qu'aucun canton n'acquière au *Conseil des États* une influence prépondérante. Ainsi, le président et le vice-président de ce Conseil, qui sont nommés à chaque session par le Conseil lui-même, ne peuvent être élus parmi les députés du canton dans lequel a été choisi le président pour la session ordinaire qui a immédiatement précédé, et les députés du même canton ne peuvent revêtir la charge de vice-président pendant deux sessions ordinaires consécutives.

Le *Conseil des États* ne possède d'ailleurs aucune upériorité sur le *Conseil national* : la même autorité leur appartient, ou plutôt l'autorité est possédée d'une manière indivise par les deux Conseils.

Il n'en est pas de même aux États-Unis. Le Sénat de l'Union est investi du pouvoir de juger les accusations intentées par la Chambre des représentants, et il possède en propre un droit de contrôle très-étendu sur les actes du président et la nomination des hauts fonctionnaires. Le président, dit la Constitution [1], « aura le pouvoir de faire des traités, de l'avis et du consentement du Sénat, pourvu que les deux tiers des sénateurs présents y donnent leur approbation ; il nommera, de l'avis et du consentement du Sénat, et désignera les ambassadeurs, les

[1] Art. 2, sect. II.

autres agents diplomatiques et les consuls, les juges des cours suprêmes et tous autres fonctionnaires des États-Unis aux nominations desquels il n'aura point été pourvu d'une autre manière dans cette Constitution, et qui seront institués par une loi; mais le Congrès peut, par une loi, attribuer les nominations des employés subalternes au président seul, aux cours de justice ou aux chefs des départements. » Et cette attribution du Sénat paraît assez importante au législateur pour qu'il prenne soin de déclarer, dans l'article suivant, que les commissions accordées par le président pendant l'intervalle des sessions du Sénat seront essentiellement provisoires et expireront à la session suivante.

Ces pouvoirs spéciaux font du Sénat des États-Unis autre chose qu'une simple représentation fédérale et permettent de le considérer comme une Chambre supérieure à celle des députés nommés par le suffrage du peuple.

Les deux sénateurs qui sont attribués à chaque État de l'Union, quelles que soient son étendue et sa population, sont choisis par la législature de cet État. On sait que dans toute l'Union les législatures sont divisées en deux Chambres.

Pour être élu sénateur, il faut avoir trente ans, être citoyen des États-Unis depuis neuf ans et habiter au moment de l'élection l'État où l'on est nommé.

Les sénateurs sont élus pour six ans et se renouvellent par tiers, pendant que la Chambre des députés se renouvelle intégralement tous les deux ans.

Comme en Suisse, les membres de la représentation fédérale votent individuellement, et non par États, dans la Chambre dont ils font partie ; comme en Suisse également, ils reçoivent une indemnité ; les sénateurs de l'Union ont 10,000 dollars (50,000 fr.) par congrès, soit 25,000 fr. par an [1].

Ces dispositions relatives au vote et à l'indemnité des représentants fédéraux ne se retrouvent pas dans le *Bundesrath* de l'Empire germanique. Mais ce « Conseil fédéral » (pour traduire exactement l'expression allemande) peut-il être assimilé à un Sénat? On a quelquefois dit qu'il était plutôt une réunion d'agents diplomatiques. Ce qui a suggéré cette idée, c'est d'abord le mode de nomination des membres qui sont désignés par leurs gouvernements respectifs; puis le mode de votation, chaque État ayant un nombre de voix déterminé, quel que soit le nombre de ses délégués ; et enfin l'article 10 de la Constitution, suivant lequel ces délégués doivent recevoir de l'empereur la protection diplomatique d'usage. Mais la nomination des membres du *Bundesrath* par les gouvernements n'a rien d'extra-

[1] Nous ne croyons pas devoir insister sur l'organisation du Sénat dans les républiques fédératives de l'Amérique du Sud, confédération Argentine, Colombie, Vénézuéla, où les sénateurs sont nommés par les États, suivant la forme établie par la législature spéciale de chaque État; nous nous bornerons à ajouter que, dans l'Équateur, les sénateurs sont élus au scrutin direct, à raison de deux par province, et, dans l'Uruguay, au scrutin indirect, à raison de un par département; mais, dans les deux cas, des conditions de cens sont imposées pour l'éligibilité, ce qui donne aux Sénats de ces républiques un double caractère.

ordinaire dans un pays où fleurissent les Chambres des seigneurs ; la répartition des voix a pour objet de garantir la situation réciproque d'États qui sont d'une inégale importance ; et la protection impériale n'assure guère aux gardiens du pacte fédératif que l'inviolabilité qui, dans les pays libres, appartient aux représentants de la nation.

C'est d'après ses attributions qu'il faut caractériser le *Bundesrath*. Voici en quoi elles consistent :

Tout d'abord il contribue à la confection des lois fédérales avec le *Reichstag* élu par le suffrage universel, puisque, d'après l'article 5 de la Constitution, « une majorité concordante dans l'une et l'autre Assemblée est nécessaire et suffisante pour toute loi de l'Empire ».

Mais, en outre, « le *Bundesrath* statue [1] : sur les règlements d'administration et les instructions générales nécessaires pour l'exécution des lois de l'Empire, sauf pour les lois de l'Empire qui en ordonnent autrement ; — sur les imperfections révélées par les lois de l'Empire, ou des règlements ou instructions dont il vient d'être parlé. Chaque membre du Conseil fédéral a le droit de faire des propositions et de les développer ; le président de la Confédération est tenu de les mettre en délibération. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Dans les décisions sur une question qui, d'après la Constitution, n'est point commune à

[1] Art. 7 de la Constitution.

tout l'Empire, les seules voix qui comptent sont celles des États auxquels la question à résoudre est commune. »

De plus, « le *Bundesrath* nomme dans son sein [1] des commissions permanentes : 1° de l'armée de terre et des fortifications ; 2° de la marine ; 3° des tarifs douaniers et des impôts ; 4° du commerce et des échanges ; 5° des chemins de fer, des postes et des télégraphes ; 6° de la justice ; 7° de la comptabilité. Dans chacune de ces commissions doivent être représentés au moins quatre États fédéraux en dehors du président de la Confédération ».

Enfin « tout membre du *Bundesrath* a le droit [2] de se rendre dans le Reichstag et d'y être entendu chaque fois qu'il le désire, à l'effet d'exposer l'opinion de son gouvernement, quand même cette opinion n'aurait pas été adoptée par la majorité du *Bundesrath* ».

On voit que le « Conseil fédéral » de l'Empire allemand réunit les pouvoirs d'une Chambre haute et d'un Conseil de gouvernement. C'est une sorte de Directoire de l'Empire, Directoire cumulant avec le législatif une véritable intervention dans l'exécutif, et d'autant plus puissant que l'empereur, qui remplit les fonctions de la présidence (*præsidium*), ne possède aucun droit de véto, pas même suspensif.

Il faut ajouter immédiatement que la répartition des voix entre les différents États représentés au

[1] Art. 8 de la Constitution.
[2] Art. 9 de la Constitution.

Bundesrath modifie, dans une certaine mesure, le caractère de cette organisation. Lés suffrages sont en effet au nombre de 58 pour toute la Confédération (majorité, 30); or la Prusse, dont le roi est revêtu de la dignité impériale, possède à elle seule 17 suffrages. De là, pour la présidence, une influence prépondérante dans le *Bundesrath*.

Le reste des voix est réparti comme suit : Bavière 6, Saxe 4, Wurtemberg 4, Bade 3, Hesse 3, Mecklembourg-Schwérin 2, Brunswick 2; tous les autres États, principautés ou villes libres, chacun 1 voix. Le nombre des suffrages n'est pas en raison exacte du chiffre de la population; cependant la proportion établie concorde dans une certaine mesure avec ce chiffre. Un tel système garantit la représentation des États, mais il est loin de garantir leur indépendance comme les systèmes suisse ou américain, puisqu'il est destructif de l'égalité qui doit régner entre confédérés.

Nous avons déjà dit que le nombre des voix accordées à chaque État était le même, quel que fût celui des délégués que cet État juge à propos d'envoyer au *Bundesrath*; ainsi la Saxe, qui a 4 voix, disposerait de ces 4 voix, lors même qu'elle n'aurait qu'un représentant. D'autre part, les suffrages qui appartiennent à un État ne peuvent être donnés divisément, ils doivent tous être comptés dans le même sens : par exemple, la Saxe, avec ses 4 représentants, ne peut fournir 2 voix pour une mesure et 2 contre, mais seulement 4 pour ou 4 contre.

Le *Bundesrath* doit être convoqué par l'empereur lorsqu'un tiers des voix en font la demande. Il siége toujours en même temps que le *Reichstag*, qui doit être réuni tous les ans ; mais il fallait qu'il pût également siéger seul pour accomplir ses fonctions gouvernementales et pour préparer les travaux législatifs : ce droit lui est assuré par l'article 13 de la Constitution.

Nous arrivons aux Chambres hautes proprement dites, aux Chambres constituées non pas dans un intérêt fédératif, mais dans un but de résistance ou seulement de pondération. Ici trois systèmes s'offrent à notre étude : l'hérédité, la nomination par le Pouvoir exécutif, l'élection.

Toutes les Constitutions qui consacrent l'hérédité admettent en même temps soit la nomination par le Pouvoir exécutif, soit même le principe électif : l'organisation de la Chambre haute y est donc d'une nature mixte. Ces Constitutions sont celles de la Grande-Bretagne, de l'Autriche, de la Hongrie, de la Prusse, de la Bavière, du Wurtemberg, du grand-duché de Bade, du Portugal. La Constitution saxonne, malgré son caractère féodal, n'admet pas de pairs héréditaires, non plus que celle d'Italie. Nous ne parlons pas des Chambres hautes électives comme celles de Belgique, des Pays-Pas, de Norwége, de Roumanie ou des républiques non fédérales de l'Amérique du Sud ; il est évident que l'élection ne saurait conférer une fonction héréditaire.

Nous donnerons seulement une idée de l'application des deux premiers systèmes ou de leur combinaison dans les États que nous venons d'énumérer, nous réservant d'examiner en détail, à la fin de ce chapitre et dans ceux qui suivront, le fonctionnement des Chambres hautes purement électives.

Dans la Grande-Bretagne, la Chambre des lords se compose de plus de 500 membres, dont 44 sont élus, savoir : 16 à chaque renouvellement du Parlement par la pairie d'Écosse, et 28 à vie par la pairie d'Irlande. La Couronne a un pouvoir illimité de nomination, et elle en use ; mais la tradition n'admet pas qu'elle puisse créer des pairs à vie ; le titre héréditaire est de rigueur. Du reste, plus de la moitié de ces titres héréditaires n'ont guère qu'un demi-siècle au plus d'existence ; une vingtaine à peine remontent au delà du XVII[e] siècle.

A côté des pairs temporels, il y a ce qu'on appelle les pairs spirituels : ce sont les archevêques d'York et de Cantorbéry, et les évêques anglais.

Les membres de la Chambre des lords jouissent de priviléges antiques, comme celui d'être assis à l'ouverture du Parlement pendant que les députés des Communes restent debout, celui de siéger la tête couverte dans les cours de justice, de réclamer les grades universitaires sans avoir à passer d'examen ; un avantage plus solide est de ne pouvoir être incarcéré pour dettes, ni jugé que par la Chambre des lords.

On sait que la Chambre des Communes a seule le droit de voter les impôts, et que seule elle oblige les

ministres à se retirer en leur refusant sa confiance. Un ministère contre lequel la Chambre des lords dirigerait le blâme le plus absolu resterait en fonctions s'il continuait d'avoir l'appui des Communes [1].

En Autriche, d'après la loi fondamentale du 21 décembre 1867, sont membres de la Chambre des seigneurs, par droit de naissance, les princes majeurs de la famille impériale; sont membres héréditaires les chefs majeurs des familles nobles indigènes, importantes par leurs propriétés, à qui le droit héréditaire est conféré par l'empereur; font partie de la Chambre des seigneurs, en vertu de leur haute dignité ecclésiastique, tous les archevêques et évêques ayant titre de princes de l'Empire; enfin peuvent être nommés à vie les hommes éminents qui ont bien mérité de l'État, de l'Église, des sciences ou des arts.

La Chambre des seigneurs n'a point d'attributions particulières, et se borne à partager le pouvoir législatif avec l'autre Chambre du *Reichsrath* et l'empereur.

La Chambre des seigneurs de Prusse offre un mélange d'hérédité, d'élection et de nomination par le Pouvoir exécutif.

Hérédité : Chefs des maisons de Hohenzollern-Hechingen et Hohenzollern-Sigmaringen ; — chefs de dix-huit maisons ci-devant souveraines; — membres héréditaires nommés par le roi.

[1] Voy. Bagehot, *Constitution d'Angleterre.*

Élection : Les membres présentés à la nomination du roi par : 1° les seigneurs qui siégent à la Chambre haute en vertu de l'ordonnance du 3 février 1847 ; — 2° la classe des comtes possédant un fief (chaque province peut présenter un candidat) ; — 3° la classe des familles à qui l'importance de leurs propriétés immobilières a fait conférer par le roi le droit de présentation ; — 4° la classe des familles de propriétés foncières autrefois fortifiées ; — 5° les neuf Universités (chacune un candidat) ; — 6° les quarante et quelques villes auxquelles le roi a octroyé ce privilége.

Nomination par le Pouvoir exécutif sans élection préalable : princes de la famille royale, — hauts fonctionnaires siégeant en vertu de leur titre, — membres appelés à siéger par la volonté du roi.

L'organisation de la Chambre des seigneurs de Prusse, établie par une ordonnance, peut être modifiée par la voie législative ordinaire, de même que toute la Constitution de ce pays.

La Chambre des seigneurs de Bavière n'a pas un caractère moins aristocratique. Elle est composée des princes majeurs de la maison royale, — des grands dignitaires de la Couronne, — des deux archevêques, — d'un évêque désigné par le roi et du président du Consistoire supérieur protestant, — des chefs héréditaires des familles princières ou comtales médiatisées en 1806, — enfin des personnes que le roi nomme « soit comme membres héréditaires, soit à

vie, en considération de services éminents rendus à l'État, de leur naissance ou de leur fortune ».

L'acte constitutionnel ajoute [1] : « L'hérédité ne sera accordée par le roi qu'aux propriétaires fonciers nobles qui possèdent le droit de citoyen et des biens-fonds sur lesquels sont fondés des fiefs ou des fidéicommis qui paient 300 florins d'impôt foncier, et sur lesquels est établie une succession par ordre de primogéniture. La dignité de membre héréditaire de la Chambre des seigneurs n'est transmise avec les biens sur lesquels est fondé le fidéicommis qu'au possesseur survenant par droit de succession. Le nombre des membres à vie ne peut dépasser le tiers des membres héréditaires. »

La Chambre des seigneurs de Wurtemberg a une Constitution sensiblement pareille; mais les dignités ecclésiastiques n'y donnent pas accès, elles confèrent le titre de membre de la seconde Chambre : c'est parmi les 94 *députés* du Wurtemberg que prennent place les six surintendants généraux de l'Église protestante, et les trois dignitaires de l'Église catholique indiqués par la loi.

La Chambre des seigneurs du grand-duché de Bade offre la réunion de toutes les combinaisons possibles :

Membres héréditaires : princes de la maison ducale, chefs des familles d'État.

[1] Laferrière et Batbie, *Constitutions*, p. 228.

Membre de droit : évêque du grand-duché.

Membres élus : huit délégués de la noblesse, nommés pour huit ans, se renouvelant par moitié tous les quatre ans ; deux délégués nommés pour quatre ans, l'un par l'université de Fribourg, l'autre par celle de Heidelberg. Les professeurs ordinaires ont seuls le droit de vote dans les élections des universités.

Membres désignés par le grand-duc, au nombre de huit : toute personne « qu'il pourrait plaire au grand-duc d'appeler à la Chambre des seigneurs, sans distinction de rang ni de naissance ».

Dans le royaume de Saxe, la pairie héréditaire n'existe pas, si ce n'est pour les princes de la maison royale, qui ont droit de siéger à leur majorité.

Les seigneurs ne sont représentés que par cinq chefs de familles médiatisées en 1806, lesquels sont élus par leurs pairs.

Les propriétaires de biens équestres élisent à vie douze membres de leur ordre, jouissant au moins d'un revenu foncier de 2,000 thalers, ou 7,500 fr.

Les huit villes principales envoient leur bourgmestre.

L'université de Leipzig nomme un membre de la Chambre haute.

Enfin les Églises sont représentées par deux prélats protestants, membres de droit, deux députés des fondations protestantes et un député d'une fondation catholique.

A cela, le roi peut ajouter dix membres nommés à vie par lui-même; mais il est astreint à faire porter une partie de ses choix sur les propriétaires de biens équestres.

Nous nous bornerons à mentionner le Portugal, où la Chambre des pairs est composée de membres à vie et de membres héréditaires nommés par le roi, sans détermination de nombre. C'est le système qui a régné en France sous la Restauration.

L'Italie, au contraire, nous a emprunté le système de la loi du 29 décembre 1831 ; son Sénat se compose de membres en nombre illimité, nommés à vie par le roi et choisis dans certaines catégories.

Avec la Constitution de l'empire du Brésil, nous commençons à nous rapprocher du principe électif. Voici quelles sont ses dispositions relativement à la formation de la Chambre haute : « Le Sénat est composé de membres à vie, et il sera organisé au moyen d'*élections provinciales*. — Chaque province fournira un nombre de sénateurs égal à la moitié du nombre de ses députés ; quand le nombre des députés de la province sera impair, celui des sénateurs sera la moitié du nombre pair immédiatement inférieur, de telle sorte que la province qui aura onze députés nommera cinq sénateurs. — La province qui n'aura qu'un député nommera cependant un sénateur, nonobstant la règle ci-dessus établie. — Les élections seront faites de la même manière que celles des dé-

putés, mais en listes triples; *l'empereur choisira* sur l'ensemble de ces listes un tiers des noms qui y seront portés[1]. »

Un revenu annuel de 800,000 reis (4,896 fr.) en propriétés, commerce ou traitements, est exigé pour l'éligibilité aux fonctions sénatoriales.

Ainsi le système libéral de l'élection des sénateurs par l'ensemble des citoyens reçoit de nombreux tempéraments : double degré de l'élection, conditions de revenu chez les candidats et même chez les électeurs[2], attribution à vie des fonctions sénatoriales, enfin choix du gouvernement entre un nombre d'élus triple du nombre des places à occuper.

D'après l'article 3 de la loi suédoise de 1866 sur a représentation, « pour les deux Chambres les membres de la Diète sont nommés par la voie de 'élection et pour un temps déterminé ». L'article 6 porte que « les membres de la première Chambre sont élus pour neuf ans par les assemblées provinciales (*Landstingen*), et par les conseillers municipaux (*Stadsfulmäktige*) pour les villes qui ne prennent pas part aux assemblées provinciales. Chaque assem-

[1] Art. 40 à 44 de la Constitution, d'après Laferrière. — Les élections au Brésil se font par le suffrage à deux degrés. Les électeurs du second degré doivent jouir d'un revenu de 1,224 francs en propriétés, commerce, ou traitements.

[2] Les électeurs du premier degré sont eux-mêmes astreints à justifier d'un revenu de 612 francs, qui peut du reste être celui de leur travail. Il nous faudrait des renseignements statistiques, qui nous manquent en partie, sur la condition des classes populaires au Brésil, pour mesurer exactement la portée de cette disposition.

blée provinciale et ville de la catégorie mentionnée ci-dessus élit, d'après la population de son territoire, un membre de la Diète par chaque nombre complet de 30,000 habitants. »

Dans le royaume de Danemark, où le suffrage universel nomme la Chambre des députés (*Folkething*), la Chambre haute ou *Landsthing* procède à la fois du cens et de l'élection à deux degrés. Les électeurs du premier degré choisissent des électeurs spéciaux, et à ces derniers viennent s'adjoindre, en nombre égal, les citoyens qui l'année précédente ont payé les impôts les plus élevés. Dans les villes, et notamment à Copenhague, l'élément censitaire est composé par une élection faite entre les citoyens qui, l'année précédente, ont eu un certain revenu imposable, au lieu de l'être par l'adjonction pure et simple des plus imposés.

Sur les 66 membres du *Landsthing*, il y en a 12 nommés à vie par le roi ; le reste est élu de la façon que nous venons d'indiquer, sauf le représentant des îles Féroë, qui est élu par le *Lagthing*, parlement de ces îles.

Le *Landsthing* est nommé pour huit ans et renouvelable par moitié, tandis que la Chambre populaire n'est élue que pour une période triennale.

Les Pays-Bas, où subsiste encore le suffrage restreint pour la nomination de la seconde Chambre, forment la première par l'élection à deux degrés, et



exigent en outre, pour l'éligibilité, des conditions de cens très-élevées.

Ce sont, en effet, les États provinciaux, conseils analogues à nos conseils généraux, mais jouissant d'une plus grande autonomie, qui, issus eux-mêmes du suffrage censitaire, choisissent les membres de la première Chambre parmi les habitants les plus imposés au rôle des contributions directes de l'État, et la liste des éligibles est dressée de telle sorte qu'il n'y en a qu'un pour 3,000 habitants. La population des Pays-Bas est de 3,600,000 habitants ; le nombre des membres de la première Chambre, de 39.

La Belgique nous offre un Sénat procédant également du cens, mais en procédant directement, sans élection à deux degrés ; les électeurs sont les mêmes que ceux de la Chambre des députés [1], et le Sénat ne se distingue de celle-ci que par le nombre plus restreint de ses membres (moitié de ceux de l'autre Chambre), les conditions censitaires d'éligibilité (1,000 florins d'impôt direct), la gratuité du mandat, sa durée plus longue (huit ans au lieu de quatre), et enfin le renouvellement partiel par moitié tous les quatre ans, excepté en cas de dissolution.

Ce dernier détail nous amène à faire remarquer que les Chambres hautes électives de la Belgique et des Pays-Bas peuvent être dissoutes par le Pouvoir exécutif. Il en est de même du *Landsthing* danois,

[1] Voy. livre précédent, chap. II.

bien que douze de ses membres soient nommés à vie par le roi.

Jusqu'à présent, nous avons constaté dans la constitution de toutes les Chambres hautes, soit l'intervention plus ou moins souveraine du Pouvoir exécutif, soit certaines conditions particulières de cens imposées aux électeurs ou aux candidats. Que la Chambre des députés fût nommée par le suffrage universel ou par le suffrage restreint, nous avons vu que, en fait, l'autre Chambre était vis-à-vis d'elle une Assemblée de privilégiés destinée à tenir en échec la représentation nationale. Toutes les considérations que l'on peut invoquer sur le rôle des Chambres hautes seraient impuissantes à pallier ce fait incontestable ; et, si l'institution sénatoriale devait nécessairement rentrer dans un des systèmes que nous venons de passer en revue, il ne serait pas permis de produire pour sa défense les arguments qui ont été indiqués au premier livre de cette étude [1]. C'est, en effet, un principe élémentaire de notre droit public, que la loi est « l'expression de la volonté nationale », et, dans une telle organisation, la volonté nationale ne serait plus qu'une fiction tout à fait dérisoire.

Il semble au contraire que des systèmes exclusivement fondés sur l'élection à deux degrés, sur certaines conditions d'âge imposées aux candidats, sur une

[1] Voy. *Pouvoir législatif*, liv. Ier, ch. II, p. 43 et suiv.

plus longue durée du mandat, sur le renouvellement partiel, pourraient être exempts du vice capital que nous venons de signaler, sans, pour cela, faire double emploi avec la Chambre des députés. Pourtant l'histoire constitutionnelle comparée est très-peu abondante en spécimens de ce genre, et c'est sans doute cette difficulté de rencontrer ailleurs que dans les pays fédératifs des institutions sénatoriales combinées avec un régime démocratique qui a valu à ces institutions le désavantage d'être considérées comme essentiellement monarchiques ou aristocratiques.

Il n'en a pas toujours été ainsi, puisque la Convention nationale elle-même n'avait pas cru déroger au principe républicain en établissant le régime des deux Chambres. Le système consacré par la Constitution de l'an III n'avait d'ailleurs rien d'oligarchique, les conditions d'âge et de mariage imposées aux membres du Conseil des Anciens étant réalisables pour tous les citoyens, quelquefois même réalisées au-delà de leurs vœux, et la condition de quinze années de domicile sur le territoire de la République n'étant inaccessible à personne.

Au reste, il existe encore actuellement en Europe un État où le régime des deux Chambres fonctionne sans demander aucun sacrifice au principe que la loi est l'expression de la volonté nationale : nous voulons parler de la Norwége.

En Norwége, aux termes de l'article 49 de la Constitution, « le peuple exerce le pouvoir législatif par le *Storthing*, qui est composé de deux Chambres,

le *Lagthing* et l'*Odelsthing* ». Notons immédiatement que le roi n'a pas le droit de dissoudre le *Storthing* et ne possède qu'un véto suspensif qui disparaît devant trois votes du Parlement ; celui-ci est donc investi d'un pouvoir qu'on peut regarder comme exceptionnel dans une monarchie, et il en a usé notamment pour abolir la noblesse dès 1821, malgré la résistance du roi.

Comment procède-t-on à la formation de la Chambre haute ? Rien de plus simple : le Parlement élu, le *Storthing* choisit un quart de ses membres pour composer le *Lagthing*, qui remplit les fonctions de Chambre haute ; les trois autres quarts du *Storthing* forment la seconde Chambre sous le nom d'*Odelsthing*. Chacune de ces deux divisions tient ses séances séparément et nomme son président et son secrétaire.

Ajoutons que la Chambre haute ainsi élue possède, outre le pouvoir législatif, certaines attributions judiciaires ; elle contribue en effet, conjointement avec le tribunal suprême, à composer le *Rigsret*, qui juge souverainement toutes les actions intentées par la Chambre des députés (*Odelsthing*) contre les membres soit du Conseil d'État où siégent les ministres, soit du tribunal suprême, soit du Parlement, à raison de faits relatifs à leurs fonctions.

Cette organisation rudimentaire de la double représentation répond assez au désir de ceux qui demandent surtout au système des deux Chambres une plus grande maturité dans l'élaboration des lois. Quant à ceux qui voient dans la Chambre haute,

sinon la dépositaire des traditions, du moins l'intermédiaire destiné à ménager les transitions et à régulariser le progrès, ils ne manqueront pas de remarquer que le *Lagthing* disparaît tous les trois ans avec l'*Odelsthing*, et que les deux Chambres du Parlement se trouvent renouvelées intégralement du même coup. Ce renouvellement total n'empêche pas la Norwége de jouir du calme politique le plus profond, sous un régime presque absolument démocratique ; car, si le suffrage n'y est pas tout à fait universel, et s'il fonctionne à deux degrés, les conditions en sont fort larges. Nous lisons dans une notice de M. Maurice Block que, parmi les 111 élus, « on compte toujours beaucoup (50 à 60) de fonctionnaires communaux, et notamment des pasteurs, des instituteurs, des chantres [1] ».

Avant d'entrer dans les détails qui feront l'objet des chapitres suivants, nous pouvons constater que le Sénat de la République française ne ressemble à aucun de ceux que nous venons d'examiner ; il s'en rapproche sur quelques points, mais l'ensemble de ses traits généraux lui donne une physionomie à part. Si, en effet, les conditions d'âge, la longue durée du mandat, le renouvellement par tiers et le rôle de haute cour de justice politique, sans parler des attributions législatives, lui sont communs avec un grand

[1] *Dictionnaire de la politique*, 2e édition, 1873. — Nous acquittons une dette en déclarant que cet utile recueil nous a fourni plusieurs fois des renseignements qui eussent exigé de notre part de plus longues recherches.

nombre de corps analogues, on peut regarder comme des particularités plus rares l'élection à divers degrés avec le suffrage universel pour point de départ, l'absence de toute condition de cens chez les électeurs et chez les élus, le recrutement partiel du Sénat par lui-même, et enfin le pouvoir d'autoriser la dissolution de la Chambre des députés. La haute Chambre établie par les lois fondamentales de 1875 offre donc un type relativement nouveau, dont il nous reste à examiner les caractères.

CHAPITRE II.

DES ÉLECTEURS SÉNATORIAUX.

Du corps électoral sénatorial dans les divers pays. — Analyse du système adopté en France. — Supériorité numérique des délégués communaux sur les autres électeurs. — Supériorité numérique des petites communes. Statistique. — Caractère de cette organisation électorale. — Sénateurs inamovibles élus par le Sénat. — Caractère du Sénat ainsi composé. — Mode de constitution du corps électoral; désignation des délégués.

Pour apprécier le rôle et le caractère d'une Assemblée, le plus nécessaire n'est pas de considérer quels sont les éligibles, mais quels sont les électeurs. A moins que la catégorie des éligibles ne soit extrêmement restreinte et qu'elle n'embrasse qu'un très-petit nombre d'individus, il est vraisemblable qu'elle comprendra assez de citoyens pour former une Assemblée politique selon le vœu de l'opinion. Au contraire, si le corps électoral est composé d'une certaine

classe, ou si certaines classes en sont exclues, on peut prédire à coup sûr ce que seront les élus.

Nous verrons plus loin quelles conditions d'éligibilité sont exigées des membres des Chambres hautes; dans ce chapitre, il s'agit exclusivement des électeurs.

Nous ne reviendrons pas sur la première Chambre saxonne, où presque tous les élus représentent les *ordres* féodaux ou religieux qui les ont choisis; — sur la première Chambre suédoise, nommée par des conseils locaux parmi les citoyens jouissant d'une fortune déterminée; — sur le *Landsthing* danois, produit au second degré d'un corps électoral mi-partie démocratique et censitaire; — sur le *Lagthing* norwégien, nommé par un Parlement issu d'un suffrage non universel; — sur la première Chambre néerlandaise, choisie par des États provinciaux formés eux-mêmes par un corps électoral censitaire, dont le minimum contributif est de 42 francs 35 centimes; — sur le Sénat belge, qui a pour électeurs directs ceux de la Chambre des députés, c'est-à-dire tous les citoyens âgés de vingt et un ans et payant 42 francs 32 centimes d'impôt.

Sans insister sur les États de l'Amérique espagnole, dont un grand nombre n'ont de la république que le nom, il nous faut cependant, à titre de comparaison, indiquer le régime d'élections sénatoriales qui a été adopté chez eux, parce qu'il est intéressant de constater sur quelle base y repose l'institution de la Chambre haute.

Au Chili, au Pérou, dans l'Uruguay, à Costa-Rica, les élections sénatoriales se font à deux degrés, mais les conditions varient d'un pays à l'autre.

Au Chili, tout citoyen possédant une propriété ou exerçant une industrie dont le produit atteint le chiffre fixé par la loi, est électeur primaire, et a droit, comme tel, de participer à la nomination des électeurs sénatoriaux. Ceux-ci doivent jouir d'un revenu minimum de 2,500 francs; de plus, les sénateurs doivent justifier d'un revenu de 10,000 francs.

Le Pérou est un peu moins exigeant. D'abord, pour avoir le droit de vote, il suffit de savoir lire et écrire, ou d'être chef d'atelier, ou de payer une contribution, si minime qu'elle soit. Puis, les électeurs secondaires ne sont astreints à aucune condition particulière; enfin, quoique la chose se passe au Pérou, on considère 5,000 francs comme un revenu suffisant pour un sénateur.

L'Uruguay touche à la démocratie complète. Il admet au vote tout individu de vingt et un ans (ou même de dix-huit ans, s'il est marié), et qui sait lire et écrire. « Tous les citoyens investis du droit de vote désignent, au scrutin secret, des électeurs secondaires, dont le nombre est proportionnel au chiffre de la population; ces électeurs secondaires, réunis ensuite au chef-lieu de département, procèdent à l'élection du sénateur[1]. »

[1] Charbonnier, *Organisation électorale de tous les pays civilisés*; Paris, Guillaumin, 1874. Nous empruntons une partie des renseignements ci-dessus à ce savant et très-utile travail.

A Costa-Rica, les électeurs secondaires doivent remplir certaines conditions de cens (1,000 fr. de revenu).

Dans l'Équateur et le Paraguay, ce n'est pas l'élection à deux degrés, mais le suffrage direct qui nomme les membres du Sénat; cependant le système politique de ces deux pays offre de notables différences.

Dans l'Équateur, « pour être électeur, il faut remplir les conditions suivantes : 1° être Équatorien; 2° être catholique; 3° savoir lire et écrire; 4° être marié ou avoir vingt ans révolus; 5° posséder en rentes ou en biens-fonds un capital de 200 piastres (1,000 fr.); 6° appartenir à la paroisse dans laquelle se fait l'élection[1] ». Le Sénat se distingue de l'autre Chambre par des conditions censitaires d'éligibilité (2,500 fr. de revenu, qui peuvent provenir de l'exercice d'une industrie), par l'attribution de deux sénateurs à chaque province, sans avoir égard à la proportion plus ou moins grande de la population; enfin par la plus longue durée du mandat (neuf ans).

Le Paraguay, après avoir admis pendant près de soixante ans le régime purement dictatorial du docteur Francia et des deux Lopez, est gouverné aujourd'hui par une Constitution démocratique, établie en 1870. D'après cette Constitution, le Sénat, comme la Chambre des députés, est nommé proportionnellement à la population par tous les Paraguayens âgés de

[1] Charbonnier, *ibid.*

dix-huit ans au moins ; mais il y a un sénateur contre deux députés. Le Sénat se renouvelle d'ailleurs par tiers, pendant que l'autre Chambre se renouvelle par moitié. Aucune condition de cens chez les électeurs, ni chez les candidats.

A ces systèmes électoraux tirés des Constitutions étrangères, nous n'ajouterons pas les nombreuses combinaisons imaginées par les membres de l'Assemblée qui vota, en définitive, la loi du 24 février 1875. Il ne s'agit pas ici de toutes les organisations possibles, mais seulement de celles qui ont passé dans le domaine des faits. Nous nous bornerons à rappeler que l'Assemblée avait été saisie d'un projet consistant à faire nommer le Sénat par le suffrage universel, et déterminant seulement certaines catégories d'éligibles, anciens représentants, anciens hauts fonctionnaires, membres de l'Institut, etc.

La Constitution de 1875 attribue la nomination des sénateurs à un corps électoral spécial.

Ce corps électoral se compose de deux catégories distinctes : les électeurs de droit et les électeurs spécialement désignés à l'effet de prendre part au choix des sénateurs.

Les premiers sont : les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement du département. Les seconds sont les délégués choisis par les conseils municipaux, chaque conseil municipal nommant un délégué.

On a vu au livre précédent (chap. II et suiv.) dans quelles conditions sont élus les députés. — D'autre part, le Conseil général de chaque département se compose d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, chaque canton, quelle que soit sa population, nommant au suffrage universel un conseiller. Les conseillers d'arrondissement sont nommés également par les cantons ; mais, la loi fixant leur nombre au minimum de 9 par arrondissement, ils sont presque toujours plus nombreux que les conseillers généraux, quoique leur rôle soit plus effacé, puisqu'il est restreint à la répartition des impôts, au lieu de s'étendre à toutes les affaires départementales.

Le vote de cette première catégorie d'électeurs sénatoriaux est donc un vote au deuxième degré ; quant aux délégués nommés par les conseils municipaux, ils ne représentent le suffrage universel qu'au troisième degré. On peut même contester l'exactitude de cette expression, en faisant observer que l'élection à plusieurs degrés suppose un choix fait par les électeurs primaires *en vue* des opérations électorales ; on peut dire que les conseillers généraux ou d'arrondissement, de même que les conseillers municipaux, ne sont pas élus à titre d'électeurs secondaires, mais comme représentants des intérêts locaux. C'est là un fait indéniable ; cependant il est très-probable que la loi qui confère le privilége de l'élection sénatoriale aux représentants des intérêts locaux aura pour conséquence de faire prédominer davantage les considérations politiques dans les choix du suffrage uni-

versel appelé à élire les conseillers généraux, d'arrondissement ou municipaux. Il est donc permis de considérer les élections sénatoriales comme des élections à deux et à trois degrés.

Mais ce détail ne donnerait qu'une idée imparfaite du corps électoral. Il faut remarquer, de plus, que le nombre des députés ne dépasse qu'exceptionnellement celui des arrondissements, — que le nombre des conseillers généraux est égal à celui des cantons, — celui des conseillers d'arrondissement légèrement supérieur dans la plupart des départements, — tandis que le nombre des délégués municipaux est égal à celui de toutes les communes ; d'où il s'ensuit que, dans tous les colléges électoraux, les électeurs du troisième degré sont en grande majorité.

On ne peut citer qu'une seule exception : c'est le département de la Seine, où le nombre des députés et des conseillers généraux et d'arrondissement est plus élevé que celui des communes.

Pour montrer la supériorité numérique des électeurs du troisième degré, il nous suffira de reproduire quelques chiffres caractéristiques empruntés au tableau des premières élections sénatoriales :

Dans le département de l'Eure, on comptait 90 députés, conseillers généraux et d'arrondissement contre 700 délégués communaux ; — dans la Somme, 103 contre 832 ; — dans le Pas-de-Calais, 114 contre 903 ; — dans la Manche, 86 contre 665 ; — dans la Côte-d'Or, 86 contre 717 ; — dans l'Aisne, 95 contre 837. Dans quatre ou cinq départements à

peine, le nombre des députés et des conseillers généraux et d'arrondissement atteignait le quart du chiffre total des électeurs sénatoriaux.

Non-seulement ce sont les électeurs du troisième degré qui forment l'immense majorité des citoyens appelés à nommer le Sénat, mais, pour être exact, il faut ajouter qu'il y a entre eux et les électeurs intermédiaires qui existent dans la plupart des États une différence capitale : c'est que leur nombre n'est nullement proportionnel à celui des électeurs primaires. Toute commune, avons-nous dit, est représentée par *un* délégué que choisit son conseil municipal. Il n'y a, à cet égard, aucune distinction entre une commune de plus de 1 million 800,000 âmes, comme Paris, et une commune de 100 habitants. Lors du vote des lois constitutionnelles, une proposition avait été mise en avant pour accorder deux délégués aux villes dont la population dépasserait un certain chiffre ; cette proposition fut écartée.

Le tableau suivant donne une idée approximative des résultats du système adopté.

Nombre des communes ayant moins de 100 habitants					533
Ayant de	100	à	200	habitants	2,953
—	201	à	300	—	4,542
—	301	à	400	—	4,677
—	401	à	500	—	3,969
—	501	à	1,000	—	11,525
—	1,001	à	1,500	—	4,451
—	1,501	à	2,000	—	2,101

Nombre des communes :

ayant de	2,001 à 3,000	habitants	.....	1,477
—	3,001 à 4,000	—	.....	581
—	4,001 à 5,000	—	.....	249
—	5,001 à 10,000	—	.....	309
—	10,001 à 20,000	—	.....	108
—	20,001 et au dessus		....	73

Il y a donc 8,028 communes dont la population n'excède pas 300 habitants ; — 12,705 communes dont la population n'excède pas 400 habitants ; — 16,674 communes dont la population n'excède pas 500 habitants ; — 28,199 communes dont la population n'excède pas 1,000 habitants ; — et 36,228 communes dont la population ne dépasse pas *trois mille* habitants.

Les communes qui ont plus de 3,000 habitants ne sont qu'au nombre de 1,320.

Ainsi, dans la nomination du Sénat, les communes de plus de 3,000 habitants disposent de 1,320 voix contre 36,000 appartenant aux petites communes.

Les 73 plus grandes villes de France ont 73 suffrages contre *trente-sept mille quatre cent soixante-quinze ;* elles sont, par conséquent, comptées toutes ensemble pour la *cinq-cent-quatorzième partie* de la France.

Enfin les communes de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille et Toulouse, dont la population atteint le chiffre de trois millions d'habitants, sont comptées pour moins de la *six-millième partie* de la France.

Il est malaisé de découvrir l'idée théorique à laquelle correspond cette combinaison électorale.

Ira-t-on chercher dans cette égale participation de toutes les communes à la nomination des sénateurs le germe d'une représentation quasi-fédérale? Il semble, en effet, qu'on ait voulu attribuer à chaque municipalité, si humble qu'elle soit, un droit identique à celui des plus importantes, de sorte qu'on a pu dire [1] que le Sénat était le « grand Conseil des communes françaises ».

Mais, pour cela, il faudrait supposer que les communes françaises sont des unités politiques jouissant d'une certaine indépendance, ce qui est contraire à la réalité des faits, et ce qui exigerait d'ailleurs des groupements beaucoup plus considérables. On comprend la confédération des cantons suisses ; on ne comprendrait pas la confédération de bourgades rurales de quelques centaines d'habitants.

Il est une autre raison pour que le Sénat ne puisse représenter dans aucune mesure l'autonomie communale : c'est que, pour affirmer dans une assemblée l'indépendance de groupes autonomes, il faut que chaque groupe y soit représenté. C'est ainsi que chaque canton de la Suisse est représenté au Conseil des États, et que même les demi-cantons ont un délégué ; c'est ainsi encore que les plus petites principautés de la Confédération allemande envoient un commissaire au *Bundesrath*. Sans sortir de France,

[1] M. Gambetta, dans un discours prononcé à Belleville.

nons pouvons citer les Conseils généraux de département, dont l'organisation élective assure la représentation spéciale de tous les cantons, lesquels conservent ainsi leur individualité distincte. Mais comment en serait-il de même lorsque les délégués des communes sont simplement appelés à élire à la majorité des voix une liste de sénateurs pour le département tout entier ! Sans doute, au moment du vote, chaque commune pèse autant que n'importe quelle autre ; sans doute alors toute commune compte pour une unité et acquiert une véritable personnalité politique, mais ce n'est là qu'une personnalité transitoire et éphémère, qui disparaît dans le vote d'où doit sortir une représentation exclusivement départementale.

Si, comme nous le pensons, le Sénat n'est nullement le grand Conseil des communes, il nous semblerait exact, au contraire, de l'appeler le grand Conseil des campagnes, et, en employant cette expression, nous constatons seulement un fait qui ressort avec une évidence mathématique des chiffres que nous avons rapportés plus haut. Nous ignorons si la pensée du législateur de 1875 a été d'assurer aux classes rurales la direction des affaires publiques, ou d'assurer aux gouvernements à venir la disposition d'éléments politiques qu'il jugeait plus disciplinables que ceux des villes ; — à vrai dire, nous inclinons fortement vers cette dernière hypothèse.

Les électeurs que nous venons de passer en revue

ne sont pas seuls investis du droit de participer à la formation du Sénat. Le Sénat se compose, en effet, de 300 membres, dont 225 seulement sont nommés par les départements. Les 75 autres, formant le quart de la totalité des sénateurs, sont issus d'un corps électoral particulier, qui n'est autre que l'Assemblée du 8 février 1871, au droit de laquelle succède le Sénat lui-même. Lorsque l'Assemblée établit l'institution sénatoriale, elle se réserva la nomination d'un quart du futur Sénat, et décida que les 75 sénateurs désignés par elle seraient inamovibles.

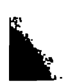
En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, il est, dans les deux mois, pourvu, par le Sénat lui-même, au remplacement des sénateurs à vie. Le remplacement des sénateurs inamovibles par le Sénat marque un quatrième degré d'élection, si l'on considère le vote des 225 sénateurs départementaux; et un cinquième degré, si l'on considère celui des sénateurs à vie nommés depuis la dissolution de l'Assemblée.

Ce serait une œuvre ardue que de caractériser nettement la nature des éléments complexes qui concourent à la formation du Sénat.

Nous avons vu que le corps électoral sénatorial était constitué de façon à annuler le vote des villes, et à l'annuler d'autant plus complétement que les villes sont plus peuplées. Ce qui n'est pas moins certain, c'est que, même en tenant compte exclusivement des communes rurales, le Sénat ne peut être regardé

comme représentant le suffrage universel, puisque, sans parler des inamovibles, ni le nombre des sénateurs, ni le nombre des électeurs intermédiaires entre eux et la nation ne sont, même approximativement, proportionnels à la population.

Cependant le Sénat procède du suffrage universel en un certain sens ; car les électeurs sénatoriaux, tels que députés, conseillers généraux et d'arrondissement, ou les conseils municipaux chargés de choisir les délégués qui seront électeurs, sont tous des élus du suffrage universel. Il en est de même de l'Assemblée nommée le 8 février 1871 et renouvelée par les élections partielles qui se succédèrent depuis cette époque jusqu'à la nomination des 75 inamovibles. Ainsi, de toutes parts, à la base de l'institution sénatoriale, on retrouve le suffrage universel. Il résulte de là que, si tous les citoyens n'interviennent pas dans l'élection des sénateurs d'une manière directe et proportionnelle au nombre des suffrages exprimés, ils y interviennent néanmoins dans une mesure plus ou moins efficace par le choix de leurs députés, de leurs conseillers généraux, de leurs conseillers d'arrondissement, et surtout de leurs conseillers municipaux ; toute commune qui nomme son conseil municipal émet, pour ainsi dire, du même coup son vote aux élections sénatoriales qui pourront avoir lieu plus tard ; chaque élection de député, de conseiller général ou d'arrondissement, permet à tous les citoyens d'assurer à leur opinion un suffrage de plus dans le collége où se fera la nomination des sénateurs.



Il n'est que trop facile de signaler les défectuosités de ce système ; mais, en le comparant à ceux qui sont appliqués dans les autres États libres, on reconnaît qu'il n'est ni le moins libéral, ni le moins démocratique. Si l'on fait abstraction du défaut de proportionnalité dans la représentation et de l'annihilation des villes qui en est la conséquence, que reste-t-il ? Il reste un Sénat nommé, sans aucune condition de cens, ni chez l'électeur, ni chez l'élu, par les délégués des conseils communaux ; et que sont ces conseils communaux formés par les humbles travailleurs des campagnes, sinon la représentation la plus populaire et la plus démocratique qui existe dans notre pays ? Nos institutions sénatoriales offrent même ce singulier spectacle de la prépondérance politique attribuée non pas à la fortune, non pas à la culture intellectuelle, mais aux classes les plus modestes et les plus déshéritées des bienfaits de l'instruction.

Dans le système présenté à l'Assemblée le 23 février 1875, et écarté par le vote du contre-projet qui est devenu la loi actuelle, les sénateurs devaient être choisis par le même corps électoral ; mais, pour la désignation des délégués communaux, on adjoignait aux membres du conseil municipal, et en nombre égal, les propriétaires les plus imposés de la commune. De plus, sur 300 sénateurs, 100 étaient nommés par décret du Président de la République. Il n'est pas besoin d'insister sur la différence capitale qui existerait entre un Sénat ainsi formé et celui qui a été établi par la Constitution. L'intervention des plus

imposés et du Président de la République eût été la négation de deux principes auxquels il n'est pas dérogé par le système adopté, savoir : l'indépendance absolue du Sénat vis-à-vis de l'exécutif, et l'égalité politique entre tous les citoyens. On peut reconnaître par là que, pour apprécier équitablement l'institution sénatoriale de 1875, il ne faut pas seulement voir ce qu'elle renferme, mais aussi tenir compte de ce qui ne s'y trouve pas.

Il nous reste à indiquer le mode de constitution du corps électoral sénatorial.

Pour que les députés, les membres des conseils généraux ou des conseils d'arrondissement soient inscrits sur la liste des électeurs sénatoriaux et admis à prendre part au vote, il suffit qu'ils aient été proclamés par les commissions de recensement, lors même que leurs pouvoirs n'auraient pas été vérifiés. Comme il est de principe qu'aucun électeur n'ait plus d'une voix, les députés et conseillers généraux ou d'arrondissement ne peuvent être choisis comme délégués par les conseils municipaux, mais ils peuvent prendre part aux choix faits par ces conseils lorsqu'ils en sont membres ; ils participent ainsi à la nomination d'un électeur sénatorial avant de participer à la nomination des sénateurs.

Voici de quelle manière sont élus les délégués des conseils municipaux, qui forment, comme on l'a vu, les gros bataillons de l'armée électorale :

Un mois avant le jour fixé pour l'élection des sénateurs, les conseils municipaux sont convoqués pour désigner chacun un délégué et un suppléant. Si une commune était privée de conseil, parce que les élections municipales auraient été annulées, ou parce qu'on aurait établi une commission à la place du conseil élu, le gouvernement devrait, dans le premier cas, faire procéder par la commune à la nomination d'un conseil, — dans le second cas, convoquer l'ancien conseil. Dans toutes les hypothèses, un conseil municipal *élu* sera appelé à choisir le délégué de la commune et son suppléant.

Le choix du délégué et celui du suppléant se font séparément, sans débat, au scrutin secret, à la majorité absolue des votants, et peuvent porter sur tous les électeurs de la commune. Aucune condition particulière n'est requise du délégué ; il peut n'avoir que vingt et un ans, ne posséder que six mois de domicile dans la commune et ne payer aucun impôt direct[1]. — Un suppléant doit être désigné, soit que le délégué refuse son mandat, soit même qu'il l'accepte.

Il est dressé de toutes les opérations du vote un procès-verbal ; chaque membre du conseil municipal a le droit d'y faire consigner ses observations. Un exemplaire de ce procès-verbal est transmis immédiatement au préfet ; un autre est affiché à la porte de

[1] Le délégué peut également être un conseiller municipal non domicilié dans la commune, et n'y ayant d'autre droit électoral que celui que les conseils municipaux exercent en désignant des électeurs sénatoriaux : la loi est formelle sur ce point; mais un conseiller municipal non domicilié doit payer un chiffre d'impôts directs.

la mairie. Cet affichage a pour but de permettre à tout électeur de la commune de protester contre la régularité de l'élection. Tous les citoyens inscrits sur les listes électorales tiennent de la loi la faculté de protester contre l'élection du délégué ou du suppléant, parce que tous ont le droit d'être élus délégués ou suppléants et qu'ils peuvent, par suite, avoir intérêt à signaler eux-mêmes les irrégularités qui auraient été commises. Les protestations sont jugées, en premier ressort, par le conseil de préfecture, et, en appel, par le Conseil d'État. Mais l'appel n'est pas suspensif, et son effet ne peut jamais se produire, grâce aux lenteurs de la procédure, qu'après l'élection sénatoriale ; il influera donc tout au plus sur la validation de cette dernière élection.

Le tableau de l'élection des délégués et suppléants est dressé, dans la huitaine, par le préfet ; ce tableau est communiqué à tout requérant ; il peut être copié et publié.

Enfin, huit jours au plus tard avant l'élection des sénateurs, le préfet doit avoir dressé la liste, par ordre alphabétique, de tous les électeurs sénatoriaux.

CHAPITRE III.

LES ÉLIGIBLES.

Des conditions de nomination par le pouvoir exécutif. — Des conditions d'éligibilité. Droit comparé. — Incompatibilités.

Dans les pays où les fonctions sénatoriales ne sont

ni héréditaires, ni attribuées à une certaine classe de citoyens, il arrive souvent qu'elles sont soumises à des conditions légales qui ont pour effet de restreindre soit le droit de nomination du pouvoir exécutif, soit les choix du corps électoral, à des catégories déterminées de personnes.

Si, dans certaines monarchies, comme en France sous la Restauration, et en Portugal d'après la Charte de 1826 révisée en 1852, le droit de nomination qui appartient au Pouvoir exécutif est illimité, dans d'autres, comme sous la royauté de Juillet et actuellement en Italie, ce droit est circonscrit par la loi constitutionnelle.

En Italie, les catégories sont les suivantes :

Clergé : Archevêques et évêques de l'État;

Sciences et instruction publique : Membres de l'Académie royale des sciences nommés depuis sept ans ; membres ordinaires du conseil supérieur d'instruction publique après sept ans d'exercice ;

Corps électifs : Le président de la Chambre des députés ; les députés depuis trois législatures ou ayant six années d'exercice ; les membres des conseils de division après trois élections à la présidence;

Hauts fonctionnaires : Ministres d'État ; ministres secrétaires d'État, ambassadeurs, envoyés extraordinaires en fonctions depuis trois années ; conseillers d'État en fonctions depuis cinq années ;

Magistrature : Premiers présidents et présidents de la Cour de cassation et de la Chambre des comptes ; premiers présidents des Cours d'appel, en

fonctions depuis trois ans ; avocats généraux et officier fiscal près les Cours d'appel, en fonctions depuis cinq ans ;

Armée : Officiers généraux des armées de terre et de mer et intendants généraux en exercice depuis sept ans ;

Censitaires : Personnes qui, depuis trois années, paient trois mille livres d'impôt direct à raison de leur fortune ou de leur industrie.

Telles sont les catégories parmi lesquelles le roi d'Italie peut choisir en nombre illimité les citoyens, âgés de quarante ans au moins, qu'il lui convient d'élever à la dignité sénatoriale ; il faut, de plus, y ajouter « tous ceux qui, par services ou mérites éminents, auront bien mérité de la patrie ».

Nous avons déjà dit qu'au Brésil le Sénat était formé au moyen d'élections provinciales désignant au choix du Pouvoir exécutif un nombre de candidats triple de celui des siéges à pourvoir. D'après la Constitution de 1824 (art. 46), « pour être sénateur il faut : 1° être citoyen brésilien et jouir des droits politiques ; 2° être âgé de quarante ans accomplis ; 3° être un homme de savoir, de mérite, de vertu, la préférence étant donnée à ceux qui ont rendu des services à la patrie ; 4° avoir un revenu annuel de 800,000 reis (4,896 fr.) provenant de biens-fonds, industrie, commerce ou traitements ».

En Belgique, où les conditions de cens, imposées

aux électeurs, ne sont pas requises des députés, elles sont, au contraire, assez élevées pour l'éligibilié sénatoriale. « Poùr pouvoir être élu et rester sénateur, porte l'article 56 de la Constitution, il faut : être Belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ; jouir de ses droits politiques et civils ; être domicilié en Belgique ; être âgé d'au moins quarante ans ; payer en Belgique au moins 1,000 florins d'impositions directes (plus de 2,000 fr.), patentes comprises. — Dans les provinces où la liste des citoyens payant 1,000 florins d'impôt direct n'atteint pas la proportion de 1 sur 6,000 âmes de population, elle est complétée par les plus imposés de la province jusqu'à concurrence de cette proportion de 1 sur 6,000. » — Il y a incompatibilité entre le mandat de sénateur et l'exercice d'une fonction salariée par l'État ; les membres du Sénat ne peuvent être nommés à une fonction de ce genre qu'une année au moins après l'expiration de leur mandat.

Pour être éligible à la première Chambre des États-Généraux des Pays-Bas, nous avons déjà eu l'occasion de noter qu'il fallait appartenir à la catégorie des habitants les plus imposés dans les contributions directes de l'État, catégorie formée à raison de 1 éligible par 3,000 âmes ; il faut, de plus, réunir les conditions exigées pour les membres de la seconde Chambre, c'est-à-dire être Néerlandais, avoir la jouissance pleine et entière des droits civils et politiques, être âgé de trente ans accomplis.

Les membres des États-Généraux ne peuvent être en même temps membres ou procureurs généraux de la haute Cour, membres de la Chambre des comptes, commissaires du roi dans les provinces, prêtres ou ministres d'un culte. — Les militaires en service actif qui acceptent les fonctions de membre d'une des deux Chambres sont, pendant la durée de ces fonctions, placés de droit en non-activité. Du moment où ils cessent d'être membres de la Chambre, ils rentrent dans le service actif. — Les fonctionnaires qui président aux élections ne sont pas éligibles dans le district de leur présidence.— Enfin les membres des États-Généraux qui acceptent des fonctions salariées de l'État, ou qui obtiennent un avancement dans le service de l'État, cessent de siéger; ils sont toutefois immédiatement rééligibles [1].

D'après la loi suédoise sur la représentation (22 juin 1866), il faut, pour être élu membre de la première Chambre, avoir trente-cinq ans accomplis, et posséder, depuis trois ans au moment de l'élection, des immeubles évalués pour l'assiette de l'impôt à 80,000 riksdales au minimum (115,000 fr., chiffre rond). A défaut de cette condition, il faut que depuis trois ans le candidat paie l'impôt à l'État, pour son capital ou son travail, sur un revenu annuel de 4,000 riksdales (un peu plus de 5,720 fr.). Dans le cas où un membre de la première Chambre, après

[1] Ed. Laferrière, *Constitutions*. Cette abondante collection de textes constitutionnels, dont un grand nombre sont encore en vigueur, fournit des éléments précieux et sûrs pour l'étude du droit comparé.

avoir été dans la situation requise au moment de son élection, viendrait à perdre une partie de sa fortune ou de son revenu, et à se trouver dans une position où il ne serait plus éligible, il devrait se démettre de ses fonctions.

Les sénateurs roumains, élus par des colléges de censitaires (sauf les deux sénateurs désignés par les Universités, et les métropolitains ou évêques diocésains, lesquels sont membres de droit), doivent réunir les conditions d'éligibilité suivantes : être Roumains et domiciliés en Roumanie, jouir de leurs droits civils et politiques, avoir atteint l'âge de quarante ans, enfin avoir un revenu, de quelque nature que ce soit, de 800 ducats (plus de 9,000 fr.), constaté par le rôle des contributions, les quittances ou les avertissements délivrés par les percepteurs des contributions pour l'année précédente et l'année courante.

Cependant certaines catégories de citoyens sont éligibles au Sénat sans condition de cens. Ce sont : les présidents et vice-présidents des Assemblées législatives ; les députés qui ont fait partie de trois législatures ; les militaires jouissant du grade de général ou possédant celui de colonel depuis trois ans ; les anciens ministres ou agents diplomatiques de la Roumanie ; les magistrats ayant rempli pendant un an les fonctions de conseiller à la Cour de cassation, de président de cour ou de procureur général ; enfin les docteurs ou licenciés de quelque spécialité que ce soit qui ont exercé leur profession pendant six

ans. — Les sénateurs nommés par le gouvernement à une fonction salariée qu'ils acceptent cessent d'être représentants, et ne reprennent l'exercice de leur mandat qu'en vertu d'une réélection.

Les membres du *Lagthing* norwégien, nommés par le *Storthing* dont ils font partie, ne sont soumis à aucunes conditions particulières.

En Danemark, sont éligibles au *Landsthing* tous ceux qui le sont au *Folkething*, lorsque, pendant l'année qui précède les élections, ils ont été domiciliés dans leur cercle électoral; or, sont éligibles au *Folkething* tous les individus jouissant d'une réputation intacte, qui possèdent le droit d'indigénat et sont âgés de vingt-cinq ans accomplis.

Les Constitutions de toutes les républiques hispano-américaines, excepté le Paraguay, exigent des conditions de cens pour l'éligibilité des membres de la Chambre haute [1]; nous avons déjà eu l'occasion de noter ces conditions [2].

En France, peut être élu sénateur tout citoyen âgé de quarante ans au moins et jouissant de ses droits civils et politiques.

Les cas d'indignité et d'incapacité étant les mêmes que pour les fonctions de député [3], il suffit, pour être

[1] Nous employons à dessein l'expression de « Chambre haute », pour écarter l'idée des Sénats fédéraux.
[2] Voy. commencement du chapitre précédent.
[3] Voy. le livre précédent, chap. II et III.

nommé sénateur, de posséder la capacité électorale, lors même qu'on ne pourrait l'exercer parce qu'on ne serait inscrit sur aucune liste ou qu'on n'aurait pas six mois de résidence dans une commune ; il suffit, en un mot, de n'être frappé d'aucune incapacité électorale pour être éligible.

Il existe toutefois des différences très-notables entre l'éligibilité à la Chambre des députés et l'éligibilité au Sénat. En effet, aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne peut, quels que soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés ; de plus, l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État étant incompatible avec le mandat de député, tout fonctionnaire élu doit (sauf les exceptions admises par la loi) être remplacé de ses fonctions dans les huit jours de la vérification des pouvoirs, s'il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député. — Les fonctions sénatoriales, au contraire, sont accessibles aux militaires et ne sont qu'exceptionnellement incompatibles avec les fonctions rétribuées sur les fonds de l'État. L'incompatibilité frappe : les conseillers d'État et maîtres des requêtes au Conseil d'État ; — les préfets et sous-préfets, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police ; — les membres des parquets des Cours d'appel et des tribunaux de première instance, sauf le procureur général à la Cour d'appel de Paris ; — les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs

particuliers ; — enfin les fonctionnaires et employés des administrations centrales des ministères.

Si les fonctionnaires non mentionnés dans cette énumération peuvent être élus sénateurs, la loi a dû cependant veiller, dans un intérêt de moralité politique, à ce que les fonctions rétribuées par le budget ne pussent servir d'instrument électoral à ceux qui les exerceraient. Aussi nombre de fonctionnaires ne peuvent être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de ces fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière ; ce sont : les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des Cours d'appel ; — les présidents, les vice-présidents, les juges d'instruction et les membres des parquets des tribunaux de première instance ; — le préfet de police, les préfets et sous-préfets et les secrétaires généraux des préfectures ; — les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies ; — les ingénieurs en chef et d'arrondissement et les agents voyers en chef et d'arrondissement ; — les recteurs et inspecteurs d'académie ; les inspecteurs des écoles primaires ; — les archevêques, évêques et vicaires généraux ; — les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer ; — les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires ; — les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances ; — les directeurs des contri-

butions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines et les directeurs des postes.

CHAPITRE IV.

OPÉRATIONS ÉLECTORALES.

Inégale représentation des départements. — Convocation des électeurs. — Période électorale. — Réunions publiques. — Vote au chef-lieu de département. — Indemnité de voyage. — Scrutin. — Vote obligatoire pour les délégués communaux; pénalités. — Droit comparé.

Les sénateurs ne sont pas élus, comme les députés, au scrutin uninominal, mais au scrutin de liste par département. Les listes sont d'ailleurs extrêmement restreintes, puisqu'elles ne comprennent plus de deux noms que dans trente-cinq départements, et n'atteignent un total de cinq noms que dans la Seine et le Nord.

Sans établir une proportion même approximative entre le chiffre des élus et celui des habitants, la détermination du nombre des sénateurs est cependant faite en raison de la population. Ainsi, le Nord et la Seine, qui sont, comme on sait, les deux départements les plus peuplés [1], sont représentés par cinq sénateurs; — six départements d'une importance moindre sont représentés par quatre élus; ce sont : la Seine-Inférieure, 792,768 habitants ; le Pas-de-Calais, 749,777 habitants; la Gironde, 701,855 ha-

[1] La Seine a 2,220,000 habitants, le Nord 1.392.000.

bitants; le Rhône, 676,493 habitants ; le Finistère, 662,485 habitants, et les Côtes-du-Nord, 641,210 habitants ; — enfin les départements de la Loire-Inférieure, Saône-et-Loire, Ille-et-Vilaine, Seine-et-Oise, Isère, Puy-de-Dôme, Somme, Bouches-du-Rhône, Aisne, Loire, Manche, Maine-et-Loire, Morbihan, Dordogne, Haute-Garonne, Charente-Inférieure, Calvados, Sarthe, Hérault, Basses-Pyrénées, Gard, Aveyron, Vendée, Orne, Oise, Vosges, Allier, dont la population est au-dessous de 600,000 habitants, ont chacun trois sénateurs.

Tous les autres départements n'ont que deux sénateurs, depuis l'Ardèche, qui compte 387,174 habitants, jusqu'aux Hautes-Alpes, qui n'en ont que 122,000.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises, nomment respectivement un sénateur.

La convocation des électeurs sénatoriaux a lieu par un décret du Président de la République, rendu au moins six semaines à l'avance. Ce décret fixe le jour où doivent avoir lieu les élections pour le Sénat, et en même temps celui où doivent être choisis les délégués des conseils municipaux; il doit y avoir, comme on l'a vu plus haut [1], un intervalle d'un mois au moins entre le choix des délégués et l'élection des sénateurs.

[1] Fin du chapitre II de ce livre.

Comme il est indispensable que les candidats et les citoyens indirectement représentés par les électeurs sénatoriaux puissent se rendre compte des conditions dans lesquelles s'accompliront les élections, la loi donne à tout électeur « la faculté de prendre, dans les bureaux de la préfecture, communication et copie de la liste par commune des conseillers municipaux du département, et, dans les bureaux des sous-préfectures, de la liste par commune des conseillers municipaux de l'arrondissement ». — Tout requérant obtient, de même, communication du tableau des résultats de l'élection des délégués et suppléants dressé, dans la huitaine, par le préfet : ce tableau peut être copié et publié. — Enfin, nous avons déjà vu que, huit jours avant l'élection des sénateurs, le préfet doit avoir dressé la liste, par ordre alphabétique, des électeurs sénatoriaux. Cette liste est affichée à la porte de la préfecture et des sous-préfectures ; elle est, de plus, à la disposition du public et non pas seulement des électeurs ou des candidats. *Tout requérant* en obtient communication sans aucune formalité, même sur une simple demande verbale. Elle peut être copiée et portée à la connaissance de tous par toutes les voies de publicité.

Quoique la période électorale commence certainement dès le décret de convocation des conseils municipaux, la loi n'autorise les réunions électorales publiques pour l'élection des sénateurs qu'à dater de la nomination des délégués ; mais, en compensation,

elles peuvent être tenues jusqu'au jour du vote inclusivement.

Les réunions électorales doivent être précédées d'une déclaration faite la veille au plus tard par sept électeurs sénatoriaux de l'arrondissement. Cette déclaration indique les noms, qualités et domicile des déclarants, le local, le jour et l'heure de la séance ; elle indiquera également les noms, profession et domicile des candidats appelés à s'y présenter, afin que, si ces candidats ne sont pas électeurs sénatoriaux, ils puissent néanmoins pénétrer dans la réunion. Les formalités et la police des réunions d'électeurs sénatoriaux sont réglées comme celles des réunions électorales ordinaires [1].

La distribution des circulaires, bulletins, professions de foi, est également soumise aux mêmes règles et jouit des mêmes immunités que dans les élections des députés.

L'élection des sénateurs ne se fait pas à la fois sur plusieurs points du département, mais au chef-lieu seulement.

Le projet présenté par la Commission des Trente chargée d'élaborer la loi sur les élections sénatoriales divisait, au contraire, les colléges électoraux en colléges d'arrondissement. « N'y a-t-il pas, disait le rapporteur [2], le plus grand avantage à éviter les réunions trop nombreuses dans lesquelles les élec-

[1] Voy. 1re partie, liv. II, chap. IV.
[2] Séance du 22 février 1875.

teurs sont inconnus les uns aux autres ? Ne doit-on pas craindre que les délégués des conseils municipaux, appelés au chef-lieu de département, ne soient bien plus facilement circonvenus et exposés à être enrégimentés au profit des partis ? Le vote au chef-lieu de département pour les élections sénatoriales ne serait-il pas la contre-partie de la loi salutaire par laquelle nous avons rendu aux communes le droit de voter qui leur avait été enlevé en faveur des chefs-lieux de canton ? » On sait que le vote à la commune est regardé par ses partisans comme un moyen d'assurer l'usage des influences locales dans les luttes électorales.

Les délégués des communes devront donc se rendre au chef-lieu du département pour remplir leur mandat. En considération de ce déplacement, la loi leur accorde une indemnité, qui leur sera payée sur les mêmes bases et de la même manière que celle qui est accordée aux jurés. Cette indemnité a été fixée par le décret du 26 décembre 1875 à 2 francs 50 centimes par myriamètre parcouru, tant en allant qu'en revenant. L'indemnité est réglée par myriamètre et demi-myriamètre ; les fractions au-dessus de 7 kilomètres sont comptées pour 1 myriamètre, et celles de 3 à 7 kilomètres pour 1 demi-myriamètre. Il n'y a lieu à aucune indemnité lorsque la distance n'atteint pas 3 kilomètres. La distance se compte, quel que soit le domicile du délégué, du chef-lieu de la commune qui l'a élu au chef-lieu du département, d'après le tableau officiel des distances dressé par le

préfet, en conformité de l'article 93 du décret du 18 juin 1811. — Aux colonies, l'indemnité est fixée pour chaque myriamètre : par mer, à 8 francs ; par terre, à 5 francs.

L'indemnité est payée sur la demande des intéressés et sur la présentation de leur lettre de convocation, signée par le président du collége électoral. Ils n'y ont droit que s'ils ont pris part à tous les scrutins.

A l'occasion de ces dispositions toutes démocratiques, il faut remarquer que les élections sénatoriales ne peuvent pas retenir les délégués plus d'un jour au chef-lieu du département.

Les opérations du vote s'accomplissent selon certaines formalités spéciales que nous allons indiquer sommairement.

Les électeurs sont réunis en un seul collége, ayant un bureau unique. Le bureau se compose d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire. C'est le président du tribunal civil du chef-lieu du département qui est désigné par la loi pour présider le bureau; à son défaut, c'est le vice-président, et, à défaut du vice-président, c'est le plus ancien juge. Les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs sénatoriaux présents à l'ouverture de la séance remplissent, de droit, les fonctions d'assesseurs. Le président et les assesseurs choisissent, parmi les électeurs sénatoriaux, un secrétaire chargé de dresser le procès-verbal des opérations et de tous les incidents auxquels elles peuvent donner lieu.

Le bureau statue sur toutes les difficultés qui s'élèvent au cours de l'élection ; mais sa liberté d'appréciation ne va pas jusqu'à pouvoir se mettre en contradiction avec les décisions rendues par le Conseil de préfecture, lors même qu'elles seraient l'objet d'un pourvoi au Conseil d'État.

Pour rendre plus faciles et plus rapides les opérations du scrutin, les électeurs sénatoriaux sont divisés en plusieurs sections de vote comprenant au moins 100 votants ; cette répartition se fait par ordre alphabétique ; chacune des sections est pourvue d'un président et de scrutateurs désignés par le bureau.

Le vote a lieu, comme nous l'avons dit, au scrutin de liste, soit qu'il s'agisse de nommer deux sénateurs, soit qu'il s'agisse d'en élire davantage.

Le scrutin s'ouvre à huit heures du matin ; il est fermé à midi, et l'on procède à un dépouillement immédiat. Deux conditions sont alors nécessaires pour être élu sénateur : la majorité absolue des suffrages exprimés ; un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits.

Si les candidats qui réunissent le plus de voix n'y joignent pas ces deux conditions, il est procédé à un second tour de scrutin, qui dure de deux heures à quatre heures.

S'il en est de même au second tour, on passe à un troisième tour de scrutin, qui dure de six heures à huit heures, et, cette fois, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages au troisième tour de scrutin, le candidat le plus âgé est élu.

Dans toutes ces opérations, la loi sur les élections sénatoriales prescrit formellement (art. 27) d'observer, à défaut de dispositions particulières, les dispositions prescrites par la loi électorale. Les irrégularités qui viendraient à se commettre peuvent être signalées dans des protestations adressées au Sénat, car le Sénat seul est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection [1].

Les résultats des scrutins sont recensés immédiatement par le bureau, et proclamés le même jour par le président du collége électoral [2].

Les règles concernant la poursuite et la punition des délits électoraux sont, en général, les mêmes qu'en matière d'élections de députés. La loi sur les élections sénatoriales porte expressément qu'il faut appliquer à l'élection du Sénat toutes les dispositions relatives « aux délits, poursuites et pénalités ». Nous ne pouvons donc que renvoyer au chapitre IV du livre consacré à la Chambre des députés.

Il faut cependant noter une pénalité spéciale aux élections sénatoriales : c'est celle qui est destinée à réprimer la négligence des délégués ou des suppléants. Les fonctions de délégué ou de suppléant sont un mandat qu'on ne peut déserter quand on l'a

[1] Voy. chapitre VI ci-après.

[2] Lors des premières élections sénatoriales, les résultats commencèrent d'être reçus à Paris dès deux heures et demie; à quatre heures, on connaissait ceux de la majorité des départements; les derniers ballottages arrivèrent avant la fin de la soirée. Il serait difficile de concevoir un système d'opérations plus rapide.

accepté. Tout délégué qui, sans cause légitime, s'est abstenu de prendre part à un scrutin, doit être condamné à 50 francs d'amende par le tribunal *civil* du chef-lieu, sur la réquisition du ministère public. Il subit la même peine si, légitimement empêché, il ne justifie pas d'un avertissement donné par lui en temps utile à son suppléant. Quant à celui-ci, lorsque, averti par lettre, dépêche télégraphique ou avis à lui personnellement donné en temps utile, il n'a pas pris part à tous les scrutins, il est également puni de 50 francs d'amende.

Remarquons, d'autre part, que c'est la loi sur les élections sénatoriales (art. 19) qui a fourni à la loi sur les élections des députés la disposition en vertu de laquelle toute tentative destinée à influencer le vote d'un électeur ou à déterminer à l'abstention, soit par offres ou promesses, soit par dons ou présents, est punie d'un emprisonnement qui peut s'élever à deux ans, et d'une amende qui peut être de 500 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Pour que, à l'occasion des opérations électorales, le droit comparé offrît matière à des rapprochements intéressants, il faudrait que le mode d'élection que nous venons d'analyser se retrouvât dans d'autres États. Ni le suffrage à deux degrés proprement dit, ni l'élection par des assemblées provinciales, ni le scrutin direct, ne présentent de combinaisons dont le jeu puisse être mis en regard du fonctionnement

des opérations électorales qui donnent naissance au Sénat français.

Nous ne relèverons que quelques détails qui méritent de fixer l'attention.

La première question qui se pose relativement à l'élection des sénateurs dans un État qui n'est pas fédératif, c'est de savoir sur quelle base doit se faire la répartition des colléges électoraux.

En Belgique, les membres du Sénat sont élus comme les députés, mais en nombre de moitié inférieur, au scrutin de liste par arrondissement. La répartition a lieu en raison de la population (1 sénateur par 80,000 habitants) ; le Sénat se compose de 62 membres.

Aux Pays-Bas, c'est la loi fondamentale elle-même qui fixe le nombre des membres de la première Chambre pour chacun des États néerlandais. Les 39 membres de la première Chambre sont élus par les États provinciaux dans la proportion suivante : Brabant septentrional, 1 ; — Gueldre, 2 ; — Hollande méridionale, 7 ; — Hollande septentrionale, 6 ; — Zélande, 2 ; — Utrecht, 2 ; — Frise, 3 ; — Over-Yssel, 3 ;—Groningue, 2 ;—Drenthe, 1 ;—Limbourg, 3.

Les membres du Sénat roumain sont élus à raison de deux par district ; mais le district est divisé en deux colléges : l'un comprenant les propriétaires ruraux, l'autre comprenant les propriétaires d'immeubles fixés au chef-lieu du district ; ce n'est qu'à défaut d'habitants du chef-lieu réunissant les conditions de cens exigées par la loi qu'on peut faire entrer dans le

collége urbain quelques propriétaires du district, destinés à parfaire le chiffre de 100 électeurs.

En Suède, la plupart des membres de la première Chambre sont élus par les *Landstingen* (conseils généraux) à raison de la population du *làn ;* mais les villes qui, aux termes de la loi du 21 mars 1862, ne sont pas représentées aux *Landstingen*, ont un droit particulier d'élection qu'elles exercent par leurs *Stadsfullmàktige* (conseils municipaux) ; il y a ainsi, dans la première Chambre, les représentants spéciaux des villes les plus importantes à côté des représentants des *Landstingen*, qui procèdent surtout de l'élection des campagnes.

Sur les 54 membres élus du *Landsthing* danois, 7 sont nommés par la ville de Copenhague, 1 par Bornholm, 1 par la représentation des îles Féroë; les 45 autres sont élus par de grands cercles électoraux où les villes et les campagnes fournissent les unes et les autres leur contingent d'électeurs secondaires, la prépondérance numérique étant d'ailleurs assurée aux campagnes.

Dans les républiques hispano-américaines, la répartition des membres de la Chambre haute se fait généralement par provinces ou par départements. Les élections sénatoriales par le suffrage à deux degrés n'y offrent aucunes particularités notables, sauf au Chili, dont M. Charbonnier [1] décrit ainsi les opérations électorales : « Au jour fixé pour l'élec-

[1] *Organisation électorale*, p. 337.

tion, les électeurs sénatoriaux[1] se réunissent dans la capitale de leur province respective, et chacun d'eux vote pour autant de candidats qu'il y a de sénateurs à nommer. Le scrutin doit avoir lieu sans interruption; lorsqu'il est terminé, les résultats obtenus sont consignés sur une liste en double expédition, signée, attestée et scellée par les électeurs. L'une de ces listes est remise au *Cabildo* de la capitale de la province pour être déposée dans ses archives; l'autre est remise à la Commission conservatrice[2]. La Commission conservatrice communique ces listes au Sénat, de telle sorte que, le 15 mai suivant, avant la première réunion ordinaire des Chambres, le scrutin général soit vérifié, et que le Sénat ait procédé, le cas échéant, aux élections restant à faire. » Dans le cas, en effet, où le scrutin n'a pas donné de résultat absolu, « le Sénat choisit entre ceux qui ont obtenu le plus de suffrages ».

[1] Choisis par les électeurs primaires; condition de cens, 2,500 fr. de revenu.

[2] Commission de sept membres élue par le Sénat, pour siéger dans les intervalles des sessions ordinaires, veiller à l'observation de la Constitution, et donner ou refuser au Président de la République le consentement dont il a besoin pour certains actes.

CHAPITRE V.

LES ÉLUS.

Nature du mandat. — Conditions de renouvellement. — Durée du mandat. — Élections triennales. — Inviolabilité des sénateurs. — Indemnité. Droit comparé.

Nous ne reviendrons pas ici sur la question du mandat donné par les électeurs à l'élu ; si la loi sur les élections sénatoriales a passé sous silence la question du mandat impératif, ce que nous avons dit à cet égard en traitant du mandat des députés ne s'en applique pas moins à celui des sénateurs. Quant à l'étendue de ce dernier, elle peut être plus ou moins grande, suivant les attributions de la Chambre haute (*voir* chapitre suivant).

Les législations constitutionnelles sont presque unanimes pour donner aux membres des Chambres hautes un mandat d'une durée plus longue que celle du mandat des députés, et pour les soumettre à un renouvellement partiel. Sans cette combinaison, le Sénat perdrait une des raisons d'être qu'on invoque en sa faveur. On explique l'existence d'une Chambre haute dans une démocratie en faisant remarquer que la volonté nationale ne doit pas avoir pour seule interprète une Chambre née peut-être de circonstances momentanées ou d'événements exceptionnels, et qu'il est sage d'en ajouter une autre chargée, non pas de

dominer celle-ci, mais d'assurer à l'opinion, si mobile et parfois si prompte aux entraînements excessifs, la faculté de rester maîtresse d'elle-même et de porter un jugement plus calme, plus réfléchi, et par conséquent plus arrêté, sur les affaires publiques. Il suit de là que le Sénat n'atteindrait pas son but principal s'il disparaissait avec la Chambre des députés pour être intégralement renouvelé en même temps qu'elle; aussi n'y a-t-il de ce renouvellement intégral et simultané aucun autre exemple que le *Storthing* norwégien, dont les deux parties restent toutes les deux trois ans en fonctions.

Non-seulement le Sénat doit être renouvelé à d'autres époques que la Chambre des députés, mais la nature de son rôle politique autorise et engage le législateur à fixer une durée assez longue au mandat sénatorial, tandis que la seconde Assemblée, plus spécialement appelée à représenter les moindres variations de l'opinion, devra être fréquemment renouvelée, afin d'accuser dans toute son exactitude l'état de l'esprit public. En dehors de la Norwége, il existe bien un pays où la durée du mandat est la même pour les sénateurs et les députés : c'est la République péruvienne; mais il faut remarquer, d'abord, que cette durée est très-longue (six ans), et, ensuite, que le renouvellement des deux Assemblées se fait par tiers tous les deux ans. Le renouvellement partiel produit ici le même résultat que la durée plus prolongée du mandat.

Ce mode de renouvellement, qui impose une len-

teur calculée à l'intervention de l'opinion publique, et qui ne permet à la volonté nationale que d'arriver graduellement à s'affirmer d'une manière complète, a pour effet de garantir la stabilité législative et politique, et, à ce point de vue, il convient particulièrement au corps sénatorial. Nous ne croyons pas qu'il existe d'autre exemple du renouvellement intégral de la Chambre haute que celui de la première Chambre suédoise; mais la durée du mandat y atteint le maximum, c'est-à-dire le chiffre de neuf années. La première Chambre suédoise voit donc la seconde Chambre, où la durée du mandat est de trois ans, se renouveler intégralement trois fois, pendant qu'elle-même ne subit aucune modification. Ce système peut être justifié par les conditions dans lesquelles il est établi; mais on ne saurait le trouver théoriquement satisfaisant, puisqu'il soustrait la Chambre haute à l'intervention de l'opinion publique pour un laps de temps considérable, pendant lequel il peut se produire, entre cette Chambre et celle qui représente la volonté nationale d'une manière plus autorisée, des dissentiments et des divergences qui, au lieu de disparaître peu à peu, grâce au renouvellement graduel [1], iront sans cesse grandissant jusqu'au jour du renouvellement total.

Aux Pays-Bas, où le mandat des membres de la première Chambre est également de neuf années, le

[1] Cette divergence disparaîtrait par la dissolution de la Diète, qui peut être prononcée par le roi; mais alors c'est le pouvoir exécutif, et non l'opinion publique, qui serait juge des conflits entre les deux Chambres.

renouvellement a lieu par tiers tous les trois ans ; le mandat des députés étant de quatre années, cette combinaison serait identique à celle qui nous régit, si la seconde Chambre, au lieu d'être soumise, comme en France, à une réélection intégrale tous les quatre ans, n'était renouvelée par moitié tous les deux ans.

Dans l'organisation parlementaire du Chili, le renouvellement intégral de la Chambre des députés se combine avec un Sénat élu pour neuf ans et renouvelé par tiers ; mais la Chambre des députés n'a qu'un mandat de trois ans, de sorte qu'elle se renouvelle toujours trois fois pendant la période nécessaire à l'entier renouvellement du Sénat, tandis qu'avec un mandat de quatre années elle serait appelée à se renouveler tantôt trois fois, tantôt deux fois.

En Roumanie, la Chambre des députés est élue pour quatre ans ; le Sénat, nommé pour huit ans, se renouvelle par moitié.

Même proportion en Belgique ; seulement la Chambre des députés se renouvelle par moitié, comme le Sénat.

Même durée du mandat pour le Sénat danois; quant à la Chambre des députés, des élections générales ont lieu tous les trois ans. Cette combinaison est plus libérale que la nôtre, puisque le mandat des sénateurs et celui des députés ont l'un et l'autre une durée moindre que dans le système français, savoir : huit ans au lieu de neuf pour les sénateurs, et trois ans au lieu de quatre pour les députés; mais, d'un autre côté, les élections sénatoriales par-

tielles n'ont lieu que tous les quatre ans, tandis qu'en France elles se produisent tous les trois ans [1].

Dans les républiques hispano-américaines, c'est le mandat de six ans qui paraît prédominer pour l'organisation des Chambres hautes. Nous avons déjà cité le Pérou, où cette durée est fixée pour les deux Chambres, qui sont également renouvelées par tiers. Dans l'Uruguay, le même système est appliqué au Sénat; mais la seconde Chambre se renouvelle intégralement tous les trois ans. Au Paraguay, le renouvellement du Sénat a lieu dans des conditions identiques, et le renouvellement de la Chambre des députés se fait par moitié tous les deux ans.— Pour être complet, on doit ajouter que plusieurs petites républiques vont beaucoup plus loin dans la voie démocratique : c'est ainsi que, dans le Salvador, des élections ont lieu tous les ans pour nommer la totalité de la Chambre des députés et le tiers du Sénat.

En France, la durée du mandat de sénateur atteint le chiffre considérable de neuf années; nous avons remarqué que ce chiffre n'est dépassé par aucune autre législation électorale. Les inconvénients de ce système sont en partie compensés par le renouvellement triennal d'un tiers du Sénat. Conformément à l'article 5 de la loi du 24 février 1875, au début de la première session du Sénat, les départements ont été divisés en trois séries, contenant chacune un

[1] Il est bien entendu que nous ne comparons ici que les combinaisons adoptées pour le renouvellement; car il ne faut pas oublier que, sur les soixante-six membres du *Landsthing*, douze sont nommés à vie par le roi.

nombre égal de sénateurs, et il a été procédé, par la voie du tirage au sort, à la désignation des séries qui devraient être renouvelées à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale. « Il a été reconnu, à cette occasion, qu'il était indispensable et entièrement conforme aux intentions du législateur de s'appliquer à ne pas localiser le renouvellement; il a été admis que chaque série devait comprendre des départements autant que possible non limitrophes, pris sur toute la surface du territoire ; qu'il fallait enfin éviter des élections régionales, et s'attacher à cette condition, importante entre toutes, que chaque renouvellement triennal fût, au point de vue des intérêts et des besoins, par la diversité des mœurs et du tempérament du corps électoral appelé à y prendre part, la reproduction restreinte des élections générales, desquelles est sortie pour la première fois la haute Assemblée [1]. » Après un examen approfondi, on arrêta « la répartition des départements en trois séries, suivant l'ordre alphabétique pur et simple, en plaçant dans chaque série un des départements de l'Algérie et une ou deux de nos colonies, et comprenant, en conséquence : série A, de l'Ain au Gard, Alger, la Guadeloupe et la Réunion ; série B, de la Haute-Garonne à l'Oise, Constantine et la Martinique; série C, de l'Orne à l'Yonne, Oran et les Indes françaises [2] ».

[1] Rapport de M. Leguay, à la séance du 29 mars 1876.
[2] Le tirage au sort amena la série B première et la série C deuxième; la série A resta pourvue de son mandat de neuf années.

Indépendamment du renouvellement triennal, il peut y avoir lieu de pourvoir à la vacance des siéges sénatoriaux dont les titulaires auraient opté, seraient morts, ou auraient donné leur démission.

D'après l'article 22 de la loi sur les élections sénatoriales, le sénateur élu dans plusieurs départements doit faire connaître son option au président du Sénat dans les dix jours qui suivent la déclaration de la validité de ces élections. A défaut d'option dans ce délai, la question est décidée par la voie du sort et en séance publique. Il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois et par le même corps électoral. Il en est de même dans le cas d'invalidation d'une élection.

Dans le cas de vacance par décès ou démission, la loi exige que le nombre des sénateurs d'un département soit réduit de moitié pour qu'il soit procédé à de nouvelles élections ; et encore n'y est-il pas procédé lorsque les vacances surviennent dans l'année qui précède le renouvellement triennal. A l'époque fixée pour ce renouvellement, il est pourvu à toutes les vacances qui se sont produites, quel qu'en soit le nombre et quelle qu'en soit la date.

Lorsqu'un siége de sénateur inamovible devient vacant, le Sénat procède à l'élection d'un nouveau membre en séance publique et à la majorité absolue des votants, quel que soit le nombre des épreuves. Il résulte du texte de la loi que, si plusieurs sénateurs inamovibles devaient être remplacés à la fois, l'élection aurait lieu au scrutin de liste.

Les sénateurs jouissent du même privilége d'inviolabilité que les députés ; ils ne peuvent être poursuivis ou recherchés à l'occasion des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions, ni être poursuivis ou arrêtés en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation du Sénat, sauf le cas de flagrant délit ; la détention ou la poursuite d'un sénateur est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si le Sénat le requiert.

Nous avons déjà examiné la question de la gratuité des fonctions législatives, à l'occasion des membres de la seconde Chambre ; nous nous bornerons à noter ici que les sénateurs reçoivent la même indemnité que les députés.

La loi française n'a fait que se conformer, sur ce point, à l'usage suivi par la majorité des États constitutionnels dont la Chambre haute est issue de l'élection. Sans parler des États-Unis, où les membres des deux Chambres reçoivent la même indemnité pour chaque session, et de la Suisse, où les membres du Conseil des États sont payés par les cantons qui les ont délégués, on peut citer : les Pays-Bas, où les membres de la première Chambre, « pris parmi les habitants les plus imposés dans les contributions directes », jouissent néanmoins, pour chaque session, « de frais de voyage et de séjour fixés par la loi [1] » ; — le Danemark, dont la Constitution porte

[1] Art. 86 de la Constitution.

(art. 39) que « les membres du *Landsthing* reçoivent par jour la même indemnité que les membres du *Folkething* » ; — la Norwége, où, suivant l'article 65 de la loi fondamentale, chaque membre du Parlement a le droit d'être indemnisé sur le Trésor de ses frais de voyage, aller et retour, ainsi que de ses frais de séjour. Il faut remarquer, à ce sujet, que le *Storthing* ordinaire se tient « tous les trois ans dans la capitale du royaume, à moins que le roi, à cause de circonstances extraordinaires, telles qu'une invasion hostile ou une maladie contagieuse, ne désigne à cet effet une autre ville du royaume. — Dans les cas extraordinaires, ajoute l'article 69 de la loi, le roi peut convoquer le *Storthing* à une époque autre que celle de la session ordinaire. Il fera alors publier une notification qui sera lue dans les églises de toutes les villes épiscopales, au moins six semaines avant le jour où les membres du *Storthing* doivent être rendus à l'endroit fixé. » Dans ces conditions, l'indemnité de route et de séjour allouée par la Constitution est bien réellement une simple indemnité, et non un traitement.

Dans la plupart des républiques de l'Amérique du Sud, les sénateurs sont payés comme les députés ; mais il existe des exceptions notables, par exemple le Chili, où ni sénateurs ni députés ne reçoivent d'indemnité. La République haïtienne, qui accorde aux représentants 200 piastres (1,200 fr. environ) pour chaque mois de la session législative, n'en concède que 125 aux sénateurs, quoique ceux-ci ne soient

astreints à aucune condition particulière de fortune. Dans l'empire du Brésil, au contraire, l'allocation des sénateurs est égale à une fois et demie celle des députés [1].

Les Sénats électifs d'Europe où le mandat est gratuit sont ceux de Belgique, de Suède et de Roumanie; dans ces trois pays, des conditions de fortune relativement élevées sont exigées pour l'éligibilité.

CHAPITRE VI.

ATTRIBUTIONS DU SÉNAT.

Intervention du Sénat pour la dissolution de la Chambre des députés. Droit comparé. — ATTRIBUTIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES. Election du bureau et confection du règlement. — Partage du pouvoir législatif avec l'autre Chambre. — Influence plus grande de la Chambre des députés sur la marche du gouvernement. — ATTRIBUTIONS JUDICIAIRES. Droit comparé. — Étendue de ces attributions: jugement du Président de la République, des ministres, des individus accusés d'attentat à la sûreté de l'État. — Historique. — ATTRIBUTIONS CONSTITUANTES. Renvoi.

Les attributions des Chambres hautes sont tantôt identiques à celles des secondes Chambres et tantôt sensiblement différentes. Il peut arriver qu'il y ait simple partage du pouvoir législatif entre les deux Assemblées, ou au contraire que la Chambre haute soit investie de certaines fonctions spéciales : c'est ce dernier cas que nous présente la Constitution française de 1875.

[1] Art. 51 de la Constitution.

Parmi les attributions particulières conférées au Sénat actuel, la plus importante est celle en vertu de laquelle il est appelé, le cas échéant, à autoriser la dissolution de la Chambre des députés. Ce pouvoir attribué à la Chambre haute française la distingue à la fois des Sénats républicains et des Sénats électifs établis dans les monarchies. Le droit de dissoudre la Chambre des députés n'est, en effet, qu'une exception parmi les républiques, et, d'autre part, les monarchies constitutionnelles où sont institués des Sénats électifs soumettent ceux-ci au pouvoir de dissolution, bien loin de le leur attribuer.

Ainsi, en Belgique, le roi a le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soit séparément[1]; aux Pays-Bas, en Danemark, il en est de même; le roi de Suède peut également, au cours d'une législature, ordonner de nouvelles élections, soit pour les deux Chambres du *Riksdag*, soit pour l'une d'elles : le Sénat roumain n'est pas davantage à l'abri de la dissolution.

Au contraire, le Sénat français ne peut être dissous par le Pouvoir exécutif; il est placé en dehors et au-dessus de l'action de ce Pouvoir; il jouit de la pleine souveraineté qui, dans les républiques, est exercée par les parlements. Mais le législateur de 1875 n'a pas eu la même confiance dans la Chambre issue du suffrage universel, et il a voulu que cette moitié du Parlement pût être, au besoin, dissoute. Seulement,

[1] Art. 71 de la Constitution.

comme le droit de dissolution attribué au Pouvoir exécutif eût constitué un privilége monarchique, et que son exercice n'eût d'ailleurs été d'aucune utilité pratique, en présence de l'opposition d'une Chambre haute indissoluble, on a décidé qu'il faudrait un avis conforme du Sénat pour que la Chambre des députés fût dissoute. Les législations étrangères ne nous offrent qu'un seul exemple de cette combinaison : Pour dissoudre le *Reichstag* de l'Empire allemand, il faut une résolution du Conseil fédéral (*Bundesrath*) rendue avec l'assentiment de la présidence ; mais nous avons vu plus haut [1] de quelle autorité considérable était investi le Conseil fédéral, véritable directoire de l'Empire, quoique placé sous l'influence prépondérante de la présidence du roi de Prusse. En outre, il y a entre le rôle du *Bundesrath* et celui du Sénat français une différence notable : le Conseil fédéral allemand a le pouvoir de décider la dissolution du *Reichstag*, sauf l'assentiment de la présidence ; le Sénat français, au contraire, ne peut être saisi de la question de dissolution que par le Pouvoir exécutif. Ainsi, dans le système actuel, si le Sénat est l'arbitre des difficultés qui peuvent s'élever entre la représentation du suffrage universel et l'exécutif, il n'est pas moins exact de dire que l'exécutif est, dans une certaine mesure, l'arbitre des divergences et des dissentiments entre la Chambre des députés et l'autre Chambre ; il ne peut dissoudre la première sans consulter la seconde, mais il peut la conserver malgré

[1] Chap. Ier de ce livre.

celle-ci, sauf à user vis-à-vis du Sénat des ménagements nécessaires pour que l'hostilité de la Chambre haute n'arrête pas la marche du gouvernement. Et il y a quelque prudence dans cette combinaison des pouvoirs, car, s'il est choquant d'accorder au délégué du Parlement le pouvoir de dissoudre à son gré l'Assemblée nommée par le pays, il eût été également singulier que la Chambre haute, élue dans les conditions analysées aux chapitres précédents, fût maîtresse absolue des destinées de la Chambre issue du suffrage universel.

L'attribution considérable que nous venons d'indiquer assigne au Sénat français une place à part dans la classe des Chambres hautes ; on verra plus loin que le Sénat remplit en outre les fonctions de haute cour de justice; mais nous devons d'abord indiquer ses attributions législatives.

Attributions législatives et réglementaires.— Le Sénat, comme la Chambre des députés, vérifie les pouvoirs de ses membres et fait son règlement intérieur ; il nomme son bureau chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Il est à peine besoin de dire que les Chambres hautes non électives ne possèdent généralement pas le droit de nommer leur président. Ainsi en Autriche, en Italie, dans le grand-duché de Bade, le Wurtem-

berg, etc., le président de la Chambre haute est nommé par le souverain. — La Chambre des lords est présidée par le lord chancelier ; en cas d'absence de celui-ci ou de vacance de sa place, la Chambre des lords peut se choisir un président ; le lord chancelier touche 250,000 francs par an et, en sortant de fonctions, reçoit une pension de 125,000 francs. — D'après l'article 78 de la Constitution prussienne de 1850, la Chambre des seigneurs règle elle-même sa discipline et l'ordre de ses travaux, et choisit ses président, vice-présidents et secrétaires.

Ce qui n'est qu'une exception dans les Chambres hautes non électives est, au contraire, la règle dans les Chambres hautes issues de l'élection. Cette règle n'est cependant pas universelle. Aux Pays-Bas, le roi nomme, pour la durée de chaque session le président de la première Chambre des États-Généraux[1]. En Suède, aussitôt que la vérification des pouvoirs a eu lieu, la première Chambre, comme la seconde, adresse immédiatement au roi une députation pour le prier de choisir parmi ses membres un président et un vice-président, lesquels prêtent le serment suivant : « Moi, nommé pour cette Diète président de la première Chambre, je jure, devant Dieu et son saint Évangile, que je veux soutenir et défendre et que je soutiendrai et défendrai de toutes mes forces le pouvoir du roi et les droits de la Diète, conformément à la loi sur la forme du gouvernement du

[1] Art. 87 de la loi fondamentale.

royaume. Je me conformerai également et sans restrictions aux autres lois fondamentales du pays. Je serai fidèle à ce serment, aussi vrai que Dieu sauvera mon corps et mon âme. » La Diète convoquée, en cas de minorité, d'absence ou de maladie prolongée du roi, par le Conseil d'État ou, à son défaut, par les tribunaux de deuxième instance [1], a le droit de choisir elle-même son président et son vice-président. — En Norwége, il est de règle que chacune des deux divisions du *Storthing* nomme son président et son secrétaire. En Danemark, chaque Chambre du *Rigsdag* fait elle-même son règlement et choisit son président ainsi que celui ou ceux qui doivent le remplacer en cas d'empêchement [2]. Le Sénat belge compose librement son bureau à chaque session ; il en est de même du Sénat roumain [3]. Au Brésil, la nomination des président, vice-présidents et secrétaires, la vérification des pouvoirs et la police intérieure sont également soumises au règlement intérieur de la haute Chambre [4].

Il serait superflu de passer en revue les Sénats républicains ; on concevrait difficilement que le bureau y fût désigné par une autre autorité que le Sénat lui-même ; nous devons toutefois signaler cette particularité que le président du Sénat fédéral des États-Unis n'est point élu par les sénateurs ; ce

[1] Art. 95 de la loi sur la forme du gouvernement.
[2] Art. 66 et 60 de la loi fondamentale.
[3] Art. 44 de la Constitution.
[4] Art. 21 de la Constitution.

président n'est autre, en effet, que le vice-président de l'Union américaine nommé par les électeurs présidentiels ; il n'a pas le droit de voter, à moins que les voix ne se partagent également, auquel cas la sienne est prépondérante. Le Sénat américain nomme les autres membres de son bureau, et notamment un président chargé de suppléer le vice-président des États-Unis, lorsque celui-ci est absent ou qu'il exerce les fonctions de président de l'Union[1].

Parmi les dispositions d'un caractère réglementaire insérées dans les lois constitutionnelles et organiques, il en est plusieurs que nous avons déjà indiquées, telles que le mode de votation pour le remplacement des sénateurs inamovibles, et le tirage au sort de l'ordre dans lequel doit s'opérer le renouvellement triennal. Les lois de 1875 ont posé à cet égard des règles auxquelles le règlement intérieur du Sénat ne peut déroger. C'est, de même, la loi sur les rapports des pouvoirs publics qui assure la publicité des séances; néanmoins, d'après cette même loi (art. 5), le Sénat peut, comme l'autre Chambre, se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement. Il décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.— Nous nous bornerons à noter, en outre, que la déclaration portant qu'il y a lieu de réviser les lois constitution-

[1] Art. 5, section III de la Constitution.



nelles ne peut être votée qu'à la majorité absolue des voix.

Si de ces détails réglementaires on passe à l'examen des attributions législatives du Sénat, on voit que ce corps politique partage strictement avec l'autre Chambre le pouvoir législatif. Il a, comme elle, l'initiative des lois; il doit, comme elle, déclarer l'urgence de la promulgation, pour que le Président de la République soit tenu de promulguer la loi dans les trois jours; toute délibération législative émanée de la Chambre des députés est inefficace sans l'adhésion du Sénat, de même que toute délibération législative du Sénat a besoin de l'adhésion de la Chambre des députés.

Le Sénat de la République actuelle se distingue, en ce point, très-nettement et du Conseil des Anciens de la première République et des Sénats qui ont suivi. Le Conseil des Anciens partageait bien avec les Cinq-Cents l'autorité législative, mais en ce sens seulement qu'il pouvait refuser son approbation aux résolutions du Conseil des Cinq-Cents qui n'avaient pas été prises dans les formes prescrites par la Constitution. Le Sénat conservateur de l'an VIII avait pour fonction principale d'annuler les actes inconstitutionnels. D'après l'auteur même de la Constitution de 1852[1], le Sénat du second Empire n'est pas, « comme la Chambre des pairs, le pâle reflet de la

[1] Proclamation du 14 janvier 1852.

Chambre des députés, répétant à quelques jours d'intervalle les mêmes discussions sur un autre ton ; il est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution ; et c'est uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose notre société qu'il examine toutes les lois et qu'il en propose de nouvelles au Pouvoir exécutif. Il intervient, soit pour résoudre toute difficulté grave qui pourrait s'élever pendant l'absence du Corps législatif, soit pour expliquer le texte de la Constitution et assurer ce qui est nécessaire à sa marche. Il a le droit d'annuler tout acte arbitraire et illégal, et jouit ainsi de cette considération qui s'attache à un corps exclusivement occupé de l'examen de grands intérêts ou de l'application de grands principes. » En dépit de cette considération, l'Empire éprouva le besoin de modifier les attributions du Sénat ; par le plébiscite de 1870, il lui retira le pouvoir constituant, et lui conféra des attributions identiques à celles de l'autre Chambre, avec laquelle le Sénat partagea le pouvoir législatif, toute loi d'impôt devant d'ailleurs être votée d'abord par les députés.

Dans tous les pays constitutionnels, y compris la France de 1814 à 1848 et sous le régime actuel, les attributions de la première Chambre ne diffèrent pas essentiellement de celles de la seconde. La seule nuance qui les sépare, remarque un publiciste d'une compétence spéciale en ces matières [1], c'est que tout

[1] M. Léonce de Lavergne, sénateur inamovible.

ce qui concerne les recettes et les dépenses publiques dépend plus spécialement de la Chambre des députés. Nous avons déjà noté [1] que les lois constitutionnelles donnaient satisfaction à ce principe en décidant que toutes les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle. Il faut y ajouter le corollaire suivant, qui reçoit son application dans tous les États constitutionnels : si le concours de la Chambre haute est indispensable au gouvernement, celui de la seconde Chambre est la base même de l'autorité ministérielle ; l'un et l'autre sont nécessaires, mais ils ne le sont pas de la même façon. On peut assimiler la situation des ministres français à celle des ministres britanniques, qui ne sont réellement responsables que devant la Chambre des Communes. En effet, le législateur de 1875 a expressément reconnu à la représentation du suffrage universel une autorité supérieure à celle de l'autre Chambre pour régler l'emploi des fonds publics et voter le budget, c'est-à-dire pour accomplir la partie de beaucoup la plus considérable de la tâche imposée chaque année au Parlement. Une prépondérance légitime est donc attribuée à la Chambre des députés dans la gestion des affaires publiques, prépondérance qui doit se traduire par une influence plus marquée sur la politique gouvernementale. Il en est ainsi dans tous les États constitutionnels où existent des Chambres hautes. La participation du Sénat français à l'exer-

[1] Livre précédent, chap. VI.

cice du droit de dissolution ne modifie en rien cette situation, qui résulte de la nature des choses. La prépondérance de la seconde Chambre est, en effet, incontestée dans les pays même où cette seconde Chambre peut seule être dissoute; et, si le Sénat français est appelé à donner son avis sur la nécessité de nouvelles élections, il ne faut pas perdre de vue qu'en cette matière il n'a aucune initiative et ne possède pas un pouvoir exclusif de décision.

Le Sénat, d'après la Constitution de 1875, n'est en somme qu'une moitié du Corps législatif, et, pour mieux marquer ce caractère, la loi sur les rapports des pouvoirs publics lui applique son article 4, suivant lequel toute réunion de l'une des deux Chambres tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit.— Il y a cependant pour le Sénat deux cas exceptionnels. D'abord, il peut arriver que la présidence de la République devienne vacante à une époque où la Chambre des députés se trouverait dissoute; les deux Chambres devant se réunir immédiatement et de plein droit, le Sénat seul s'assemblerait pendant qu'il serait procédé sans délai à l'élection d'une Chambre des députés. Un autre cas dans lequel le Sénat peut se trouver seul en session, c'est celui où il est réuni comme Cour de justice.

Attributions judiciaires. — Nous venons de signaler une des fonctions spéciales que la Constitution



de 1875 a dévolues au Sénat, celle de Cour de justice. Il ne sera pas sans intérêt de parcourir rapidement les divers systèmes constitutionnels pour rechercher quelles attributions judiciaires ils donnent soit au Parlement, soit à l'une des deux Chambres.

Commençons par quelques Chambres hautes non électives. En Angleterre, ce n'est pas uniquement la Chambre des lords qui possède des attributions judiciaires, et forme la seule Cour de justice ayant compétence pour juger les pairs et pairesses; mais, par une confusion des pouvoirs bien propre à déconcerter les théoriciens, dans cette terre classique du libéralisme, le Parlement est la Cour suprême de l'État. « Il statue souverainement[1] sur tout ce qui concerne ses priviléges, peut traduire devant lui toute personne publique ou privée qui s'est rendue coupable d'une infraction à ses droits, ordonner l'arrestation des inculpés et statuer en dernier ressort sur leur vie, leur liberté et leurs biens. Il peut, par un bill *of attainder*, soumettre un criminel d'État à toutes les conséquences d'un arrêt de justice, et même lui appliquer des peines qui ne sont point portées par le droit commun, hors des cas prévus et des formes prescrites par la loi. La Chambre des Communes peut mettre en accusation devant la Chambre des lords les membres du Conseil privé, les ministres et tout fonctionnaire public d'un ordre élevé, pour violation de droits constitutionnels, mal-

[1] Laferrière, p. 441.

versations ou autres crimes ou délits contre l'État, ainsi que pour toute faute ou négligence préjudiciable à l'État dans l'administration des affaires publiques. Cette mise en accusation (*impeachment*) peut être proposée, sous forme de motion, par tout membre de la Chambre des Communes. Si la motion est admise, les Communes nomment des procureurs spéciaux (*managers*), qui soutiennent l'accusation devant la Chambre haute. Lorsque les preuves ont été produites et que les *managers* et les défenseurs de l'accusé ont été contradictoirement entendus, le lord haut-sénéchal (*high steward*) recueille les voix des pairs, en commençant par le plus jeune. » La Couronne ne peut gracier les personnes condamnées par le Parlement. — En Italie, d'après les articles 36 et 37 de la Constitution, le Sénat est constitué en haute Cour de justice, par décret du roi, pour juger les crimes de haute trahison et d'atttentat à la sûreté de l'État, et pour juger les ministres accusés par la Chambre des députés; il est seul compétent pour juger les délits imputés à ses membres. — Ce système, emprunté aux Chartes françaises de 1814 et de 1830, n'est pas exactement celui du Portugal. Dans ce royaume (comme dans l'empire du Brésil), les attributions judiciaires de la Chambre haute consistent à connaître des délits commis par les membres de la famille régnante, par les ministres et les conseillers d'État, par les membres de la Chambre haute, et enfin par les députés durant le cours de la session; la Chambre haute statue également sur la

responsabilité des conseillers et secrétaires d'État[1].

Sans nous arrêter à la Chambre des seigneurs de Prusse, qui possède seulement le droit, attribué aussi à l'autre Chambre, de mettre les ministres en accusation devant le tribunal suprême pour violation de la Constitution, concussion ou trahison, nous arrivons aux Chambres hautes purement électives.

En Belgique, en Roumanie, aux Pays-Bas, c'est à la Cour suprême qu'est dévolue la connaissance des faits qui pourraient relever de la compétence du Sénat; ainsi la Cour suprême juge les accusations intentées contre les ministres. Ce n'est pas à dire que les Chambres soient absolument dépourvues de toute participation au pouvoir judiciaire. Par exemple, en Belgique, les présidents ou vice-présidents des tribunaux de première instance et les magistrats des Cours sont nommés par le gouvernement, sur une double liste de présentation émanée de la Cour de cassation et du Sénat; aux Pays-Bas, quand une place est vacante à la haute Cour, la seconde Chambre des États-Généraux dresse une liste de cinq candidats entre lesquels le gouvernement doit choisir.

La Diète suédoise (*Riksdag*) intervient d'une manière analogue dans la constitution du pouvoir judiciaire ; elle est même obligée, tous les trois ans, de nommer une commission spéciale de 48 membres (24 pour chaque Chambre), chargée d'examiner si parmi les membres du tribunal suprême il n'y en

[1] Art. 41 de la Constitution du Portugal et 47 de la Constitution du Brésil.

aurait pas un ou plusieurs qui, sans qu'on eût à leur reprocher un fait coupable, auraient cessé d'être dignes d'exercer la justice. Mais ce n'est pas plus au tribunal suprême qu'à la première Chambre que sont renvoyées les accusations contre les conseillers d'État, ministres, hauts fonctionnaires : une Cour (*Riksràtt*), dont il serait trop long de dénombrer les éléments, est constituée spécialement dans ces circonstances; il ne faut pas oublier, à ce sujet, que, les ministres suédois ayant seulement la responsabilité des avis donnés par eux et non pas celle des résolutions prises, lesquelles sont censées émaner du roi, la responsabilité ministérielle se trouve ainsi notablement limitée.

En Danemark, le *Rigsret* juge non-seulement les accusations portées par la Chambre des députés ou par le roi contre les ministres, mais encore les individus inculpés de crimes compromettant la sûreté de l'État, lorsque le gouvernement juge à propos de les traduire devant cette juridiction spéciale. Qu'est-ce que le *Rigsret?* C'est un tribunal composé d'un nombre égal de membres de la Cour suprême du Danemark et de membres de la Chambre haute (*Landsthing*) élus pour quatre ans par cette Assemblée, et conservant leur siége, en cas de dissolution du *Landsthing*, jusqu'à la solution définitive de l'affaire entamée devant eux.

Le *Rigsret* norwégien est, de même, composé par l'adjonction des membres de la première Chambre (*Lagthing*) à ceux de la Cour suprême; il juge les

membres de la Cour suprême, du Conseil d'État, et les députés des deux Chambres, pour les infractions commises par eux en cette qualité; c'est le président du *Lagthing* qui préside le *Rigsret*.

La plupart des républiques américaines ont conféré des attributions judiciaires à la Chambre haute[1], suivant en cela l'exemple des États-Unis de l'Amérique du Nord, dont il nous reste à signaler le système. D'après la Constitution américaine (section II, art. 5), la Chambre des représentants peut seule mettre en accusation pour cause politique; c'est ce qu'on appelle *impeachment*. Le Sénat (section III, art. 6 et 7) a seul le pouvoir de juger les accusations intentées par la Chambre des représentants; aucun accusé ne peut être déclaré coupable qu'à la majorité des deux tiers des membres présents. Le jugement n'a d'autre effet que de priver le condamné de sa place et de le frapper d'incapacité politique, sauf les condamnations qui peuvent être ultérieurement prononcées, s'il y a lieu, par les tribunaux ordinaires. La section IV de la Constitution porte que le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils peuvent être renvoyés de leurs places si, à la suite d'une mise en accusation, ils sont convaincus de trahison, de dilapidation ou d'inconduite dans la gestion des affaires publiques. Quand c'est le président des États-Unis qui est mis en jugement, comme

[1] Dans la République équatoriale, le Sénat, au lieu d'être constitué juge, est seulement chargé d'autoriser la mise en jugement devant les tribunaux des individus accusés par la Chambre des députés.

lors du procès d'Andrew Johnson, c'est le chef de la justice qui préside le Sénat.

La France, en matière de haute justice politique comme en toutes les autres matières constitutionnelles, a, pour ainsi dire, fait l'expérience de tous les systèmes.

Sous les Constitutions qui n'admettaient qu'une seule Chambre, l'institution d'une haute Cour s'expliquait d'elle-même, du moment que le législateur voulait créer une juridiction spéciale à certains délits politiques d'une gravité exceptionnelle. La Constitution de 1791 et celle de 1848 établirent donc une haute Cour. La haute Cour de 1848 jugea les personnes inculpées d'avoir participé à l'organisation des mouvements du 15 mai et du 13 juin 1848; ce sont les magistrats qui la composaient qui mirent en accusation l'auteur du coup d'État du 2 décembre.

Les Constitutions qui n'ont pas admis le système de la Chambre unique ont hésité cependant parfois à confier des attributions judiciaires à la Chambre haute. Sous la Constitution de l'an III [1], « il y a une haute Cour de justice pour juger les accusations admises par le Corps législatif, soit contre ses propres membres, soit contre ceux du Directoire exécutif. La haute Cour de justice est composée de cinq juges et de deux accusateurs nationaux tirés du tribunal de cassation, et de hauts jurés nommés par les assem-

[1] Art. 265 et 266.

blées électorales des départements». C'est cette haute Cour qui, par suite de l'inculpation dirigée contre Drouet, membre du Conseil des Cinq-Cents, fut saisie du procès intenté à Babeuf et à 63 de ses partisans. — La haute Cour de la Constitution de l'an VIII ne fonctionna jamais. — Celle de la Constitution de 1852 resta sensiblement pareille à la haute Cour de 1848 quant à la composition du tribunal et du jury, le premier étant choisi dans la Cour de cassation, et le second tiré au sort parmi les conseillers généraux des départements. Cette haute Cour ne fut pas assemblée avant l'année 1870, où elle eut à juger le meurtre commis sur Victor Noir par Pierre Bonaparte. Sa compétence consistait, en effet, à connaître « des crimes et des délits commis par des princes de la famille impériale et de la famille de l'empereur, par des ministres, par des grands-officiers de la Couronne, par des grands-croix de la Légion-d'Honneur, par des ambassadeurs, par des sénateurs, par des conseillers d'État». La haute Cour fut abolie après le 4 septembre.

La Constitution de 1875, en établissant deux Chambres, a conféré des attributions judiciaires à la Chambre haute; elle n'a point toutefois adopté la combinaison américaine, car aucune disposition ne limite le pouvoir du Sénat quant à la portée des jugements rendus par lui; sa compétence est restreinte à certaines causes politiques, mais dans ces causes il peut prononcer une véritable condamnation et non pas une simple destitution, comme le

Sénat fédéral de l'Union; il a, en un mot, avec une compétence différente, des pouvoirs aussi étendus que ceux dont a joui la Chambre des pairs de 1814 à 1848.

On sait que la Chambre des pairs pouvait être érigée en Cour de justice, soit qu'elle fût saisie par une ordonnance royale, soit qu'elle le fût par une accusation émanée de la Chambre des députés. Elle connaissait, suivant la Charte, non-seulement des poursuites dirigées par la Chambre des députés contre les ministres, des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État, mais aussi de toutes les poursuites criminelles intentées contre ses membres. C'est en vertu de ce privilége que le maréchal Ney, traduit devant un conseil de guerre, demanda à passer en jugement devant la Chambre des pairs, dont il était membre, et qui le condamna à mort par 128 voix contre 17. C'est pour le même motif que M. de Kergorlay fut traduit devant la Chambre des pairs pour délit de presse, et que M. de Montalembert fut, en 1831, poursuivi devant la même juridiction pour contravention aux lois constitutives du privilége universitaire. L'avant-dernière affaire relative à des pairs de France dont la Chambre haute ait été saisie fut celle de Teste et Despans-Cubières, accusés de corruption (1847), et la dernière celle du duc de Choiseul-Praslin, accusé d'avoir assassiné sa femme le 17 août 1847.

Le Sénat actuel n'a aucune compétence pour juger ses membres, en tant que sénateurs; s'ils jouissent

du privilége de l'inviolabilité parlementaire, dès que, par la volonté de la Chambre dont ils font partie, ce privilége vient à disparaître, ils sont justiciables des tribunaux ordinaires.

La loi sur l'organisation du Sénat détermine ainsi (art. 9) les attributions judiciaires de la haute Chambre : « Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État. »

Les ministres, outre la responsabilité solidaire de la politique générale du gouvernement et la responsabilité individuelle de leurs actes personnels, double responsabilité dont la sanction appartient aux Chambres [1], peuvent, aux termes de l'article 12 de la loi sur les rapports des pouvoirs publics, « être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ; en ce cas ils sont jugés par le Sénat ».

Dans ces circonstances, le Sénat est saisi par la Chambre des députés, en dehors de toute intervention du Pouvoir exécutif. En 1830, les ministres de Charles X furent traduits devant la Chambre des pairs, non pas par une ordonnance royale, mais par une simple résolution de la Chambre des députés prise en date du 28 septembre. La Chambre des pairs, sur la proposition de son président,

[1] Art. 6 de la loi sur l'organisation des pouvoirs publics.

M. Pasquier, se constitua en cour de justice, le 1er octobre, par l'acte suivant : « La Chambre, vu le Message à elle adressé sous la date du 30 septembre dernier, portant communication de la résolution prise par la Chambre des députés dans sa séance du 28 du même mois, et de la nomination des commissaires chargés de suivre et soutenir l'accusation portée en ladite résolution, arrête qu'à l'effet de procéder ainsi qu'il appartiendra, elle se réunira en cour de justice lundi prochain, 4 du présent mois, à midi. » Le 4 octobre, la Cour des pairs rendit un arrêt préparatoire par lequel elle détermina les formes de l'instruction judiciaire qui seraient suivies devant elle. L'accusation fut soutenue par les trois commissaires délégués par la Chambre des députés[1]. Les ministres, aux termes de l'article 56 de la Charte de 1814, ne pouvaient être traduits devant la Cour des pairs que pour fait de trahison ou de concussion, et le même article ajoutait : « Des lois particulières spécifieront cette nature de délit et détermineront la poursuite. » En l'absence de textes plus précis, la Cour des pairs jugea qu'investie d'une véritable souveraineté dans l'ordre judiciaire, elle pouvait décider dans sa sagesse si la trahison résultait des faits incriminés, et, par suite, punir le crime de trahison, soit en puisant la peine dans le Code pénal, soit même en arbitrant ou instituant une peine nouvelle ; c'est en vertu de ces pouvoirs souverains qu'elle con-

[1] MM. Bérenger, Persil et Madier de Montjau.

damna les ministres à la prison perpétuelle et, de plus, l'un d'entre eux, M. de Polignac, à la mort civile. Il n'est pas sans intérêt de reproduire les motifs de l'arrêt qui établissent le fait de trahison: « Considérant que, par les ordonnances du 25 juillet, la Charte constitutionnelle de 1814, les lois électorales et celles qui assuraient la liberté de la presse, ont été manifestement violées, et que le pouvoir royal a usurpé la puissance législative; — considérant que, si la volonté personnelle du roi Charles X a pu entraîner la détermination des accusés, cette circonstance ne saurait les affranchir de la responsabilité légale; — considérant qu'il résulte des débats que NN. (suivent les noms et qualités de MM. de Polignac, de Peyronnet, Chantelauze, Guernon de Ranville), responsables, aux termes de l'article 13 de la Charte de 1814, ont contresigné les ordonnances du 25 juillet, dont ils reconnaissent eux-mêmes l'illégalité; qu'ils se sont efforcés d'en procurer l'exécution et qu'ils ont conseillé au roi de déclarer la ville de Paris en état de siége, pour triompher, par l'emploi des armes, de la résistance légitime des citoyens; — considérant que ces actes constituent le crime de trahison prévu par l'article 56 de la Charte de 1814. »

La loi sur les rapports des pouvoirs publics, en décidant que les ministres pourraient être traduits devant le Sénat par la Chambre des députés, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, n'a pas déterminé les formes à suivre pour l'instruc-

tion et le jugement. L'exposé des motifs, présenté par M. Dufaure, porte que, si une loi spéciale n'est pas faite, « le Sénat réglera lui-même les formes à suivre, comme l'avait fait avec tant de mesure et de fermeté la Chambre des pairs de 1830 ». Il est de tradition que la Chambre haute constituée en cour de justice n'a d'autres règles que celles qu'elle se donne, mais il n'est pas douteux qu'elle doive respecter les principes qui s'imposent à toutes les juridictions, tels que notamment la liberté de la défense.

Quant au Président de la République, d'après l'article 6 de la loi organisant les pouvoirs publics, il « n'est responsable que dans le cas de haute trahison », et, d'après l'article 12 de la loi sur les rapports des pouvoirs publics, il « ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat ».

La loi de 1875 n'a pas défini les caractères de la haute trahison, et c'est au Sénat qu'il appartiendrait d'apprécier si les faits reconnus constants constituent le crime qui peut seul justifier la condamnation du Président. Toutefois, il est une certaine classe de faits que les législations constitutionnelles qui se sont expliquées sur ce point s'accordent à qualifier de haute trahison : nous voulons parler des actes par lesquels le Pouvoir exécutif porte atteinte aux droits de la représentation nationale. Il nous suffira de citer une Constitution monarchique, celle du Danemark, dont l'article 43 porte : « Le *Rigsdag*

est inviolable; quiconque en attaque la sécurité ou la liberté, quiconque donne un ordre dans ce but ou y obéit, est coupable de crime de haute trahison. » La Constitution française de 1848, dans son article 68, déclarait également crime de haute trahison tout attentat du Président de la République contre la liberté de l'Assemblée nationale.— Il n'est pas besoin d'ajouter que, dans ce cas comme dans celui où il s'agit de juger les ministres, le Sénat est directement saisi par la Chambre des députés.

Arrivons au troisième ordre d'attributions judiciaires conférées au Sénat : jugement des « attentats commis contre la sûreté de l'État ».

L'article 12 de la loi sur les rapports des pouvoirs publics dispose que le Sénat sera, dans ce cas, constitué en cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en conseil des ministres. Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

La Charte de 1814 attribue à la Chambre des pairs la connaissance des attentats à la sûreté de l'État « qui seront définis par la loi ». Lors de la révision de 1830, cette phrase souleva quelques observations à la Chambre des députés. « Il y a, dit M. Berryer, un livre entier intitulé : *Des Crimes contre la sûreté de l'État* : devront-ils être soumis à la Chambre des pairs ? » M. Dupin : « Un seul article ne peut pas établir tout un système de législation ;

c'est pourquoi on a renvoyé à ce qui serait défini par la loi. »

La loi ne fut jamais faite, mais au contraire plusieurs délits furent assimilés à des attentats pour les faire rentrer dans la compétence de la Cour des pairs. La loi du 10 avril 1834 sur les associations disposa (art. 4) que « les attentats contre la sûreté de l'État commis par les associations non autorisées pourraient être déférés à la juridiction de la Chambre des pairs ». — La loi du 9 septembre 1835 sur la presse autorisa également à considérer comme attentats à la sûreté de l'État les provocations de la presse soit aux attentats contre la famille royale, soit aux offenses contre la personne du roi, soit au changement de gouvernement. « Elle n'est pas franche, cette loi, dit Royer-Collard ; ce qu'elle ose faire, elle n'ose pas le dire. Par un subterfuge peu digne de la gravité du gouvernement, en appelant tout à coup attentat ce qui est délit selon la loi et selon la raison, les délits les plus importants de la presse, transformés, sortent du jury et s'en vont clandestinement à la Chambre des pairs. Par le délit érigé en attentat, le jury est destitué, spolié de ses attributions constitutionnelles. » Et l'orateur montrait que la Chambre des pairs, décriée, avilie, frappée de mort politique par ce rôle de cour prévôtale de la presse qu'elle serait condamnée à jouer, ne pourrait plus revivre que par l'élection : « La Chambre des pairs élective, voilà, messieurs, la dernière et inévitable conséquence de cette loi. Je le veux bien, mais

ce n'est pas par cette voie qu'il faudrait y arriver; et, si nous y arrivons en effet, une Chambre des pairs élue ne s'enrichira pas, soyez-en sûrs, de la dépouille du jury. » Malgré les adjurations éloquentes de Royer-Collard et l'opposition de M. Dupin lui-même, la loi soutenue par M. Thiers fut adoptée; mais, après avoir été très-rarement utilisée pour saisir la Chambre des pairs, elle fut abrogée le 6 mars 1848, et aujourd'hui les délits de la presse ne peuvent être qualifiés que d'après les règles posées dans la loi de 1819.

Les procès relatifs aux attentats contre la sûreté de l'État, reconnus comme tels par le Code pénal, furent au contraire assez nombreux sous la Restauration, et surtout sous la monarchie de Juillet. Il y eut, d'une part, les attentats dirigés contre des personnes royales ou princières, qui occasionnèrent plusieurs convocations de la Cour des pairs : procès de Louvel (14 février 1820), de Fieschi (juillet 1835), d'Alibaud (25 juin 1836), de Meunier (27 décembre 1836), de Darmès (15 octobre 1840), de Quénisset (13 septembre 1841); — d'autre part, les conspirations ou les insurrections : le 21 août 1820, la Chambre des pairs était constituée en cour de justice pour juger une conspiration militaire; en avril 1834, pour juger ce fameux procès des insurgés d'avril, qui dura plus d'un an; le 14 mai 1839, pour juger Barbès, Blanqui et les autres auteurs du mouvement des 12 et 13 mai; le 14 août 1840, pour juger Louis Bonaparte après son débarquement à Boulogne.

On voit, par ces exemples, de quelle importance sont les attributions judiciaires déférées au Sénat, et cette importance paraîtra plus grande encore, si l'on réfléchit que la loi n'a pas déterminé limitativement les attentats contre la sûreté de l'État qui seraient justiciables de cette haute juridiction.

Attributions constituantes. — Pour terminer ce qui concerne les attributions du Sénat, il nous resterait à traiter de son rôle dans la révision de la Constitution; mais, une étude spéciale étant consacrée à la révision (*voir* l'Appendice), nous nous bornerons à noter ici : premièrement, que la Constitution ne peut pas être révisée sans l'assentiment du Sénat; et, secondement, qu'une fois que le Sénat a donné cet assentiment, c'est l'influence de la Chambre des députés qui devient prépondérante dans les opérations de la révision, puisque les deux Chambres se réunissent en une Assemblée nationale, dont la Chambre des députés forme près des deux tiers.

Le Sénat a néanmoins l'avantage, presque purement honorifique, de donner son bureau à l'Assemblée nationale; il en est de même dans la plupart des Constitutions étrangères qui comportent la réunion des deux Chambres en une Assemblée unique.

SECONDE PARTIE.

POUVOIR EXÉCUTIF.

LIVRE Ier. — De l'exercice du pouvoir exécutif.

LIVRE II. — Du Président de la République et des Ministres.

LIVRE PREMIER.

DE L'EXERCICE DU POUVOIR EXÉCUTIF.

CHAPITRE PREMIER.

DES DIVERS MODES D'ORGANISATION DU POUVOIR EXÉCUTIF.

Multiplicité des systèmes en vigueur. — Différence entre la République et la Monarchie. — Du pouvoir exécutif dans les monarchies absolues; dans les monarchies constitutionnelles; dans les États républicains. Droit comparé. — Constitution du pouvoir exécutif par le Parlement ou par le peuple. Droit comparé.

En dépit des théories sur la pondération des pouvoirs, peut-être même à cause de ces théories, l'expression de « Pouvoir exécutif » est loin d'avoir un sens exactement déterminé.

Ou l'exécutif est destiné à faire contre-poids aux élus de la nation chargés de la confection des lois, comme dans les monarchies constitutionnelles, — ou il n'est que l'agent indispensable de l'application des lois souverainement votées par les représentants du peuple, comme dans presque tous les gouvernements républicains. Dans le premier cas, l'exécutif constitue un *Pouvoir* distinct du législatif; dans le second cas, au contraire, l'exécutif ne constitue pas,



à proprement parler, un *Pouvoir* spécial, puisqu'il est essentiellement subordonné ; il en est ainsi, notamment, dans les républiques où le président est nommé par les Assemblées législatives ; l'expression de « Pouvoir exécutif », autorisée par un usage constant, ne désignera dès lors rien autre chose que l'organisation nécessaire pour réaliser la volonté de la nation constitutionnellement formulée par les représentants.

C'est surtout cette organisation que nous avons à étudier, sans négliger toutefois les développements dont elle est susceptible chez les peuples qui ont attribué à l'exécutif un rôle pondérateur ou même prépondérant dans l'équilibre gouvernemental.

Il serait difficile d'établir une classification rigoureuse de tous les systèmes usités et, à plus forte raison, de tous ceux qui seraient possibles. Entre le Pouvoir exécutif qui ne connaît de règles que l'arbitraire et celui qui n'est qu'un instrument passif, il y a place pour une multitude de nuances. La puissance exécutrice peut être absolument libre ou enchaînée par une Constitution ; dans cette dernière hypothèse, la puissance exécutrice peut être placée au dessus du Parlement, ou à côté, ou au dessous ; elle peut être héréditaire, ou temporaire, ou sans cesse révocable ; elle peut avoir l'initiative exclusive des lois et le droit de véto qui lui assurent une liberté d'action considérable, le droit de convoquer les Chambres, celui de les ajourner, celui de les dissoudre,

ou quelques-uns seulement de ces droits, ou n'avoir aucun de ces droits ; elle peut également être collective ou exercée par une seule personne, comporter une responsabilité plus ou moins étendue, etc. Parmi toutes ces variétés d'un même genre, il n'est guère qu'une classification qui s'impose à l'esprit : c'est celle qui consiste à distinguer le Pouvoir exécutif héréditaire et le Pouvoir exécutif constitué par voie d'élection.

La nécessité de constituer par l'élection le Pouvoir exécutif sert à différencier théoriquement le régime républicain, non-seulement de la monarchie absolue, qui en est le contre-pied à tous égards, mais encore de la monarchie constitutionnelle, dont une république comme la république actuelle se rapproche par de nombreuses analogies.

« Entre la monarchie constitutionnelle et la République, disait Benjamin Constant en 1818, la différence est dans la forme. Entre la monarchie constitutionnelle et la monarchie absolue, la différence est dans le fond [1]. » Pour compléter la pensée du célèbre publiciste, on doit faire remarquer que la différence de forme qui sépare la république de la monarchie constitutionnelle a une très-grande importance. En effet, si libérale qu'elle puisse être, la monarchie enlève toujours aux sociétés une fraction de leurs droits et « ne leur laisse qu'en partie, sui-

[1] B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*. 2 vol., 1872, Guillaumin.

vant la remarque d'un écrivain contemporain[1], l'exercice de la souveraineté constituante ». Le roi, tout en acceptant le contrôle parlementaire et la limitation de ses pouvoirs par une charte ou une constitution écrite, ne les reçoit pas moins à titre héréditaire ; et ce principe de l'hérédité est inconciliable avec celui de la pleine souveraineté du peuple. Il n'est pas besoin d'ajouter qu'au point de vue de l'exercice du Pouvoir exécutif, les hasards de la naissance ne peuvent donner les mêmes résultats que le choix éclairé des intéressés.

Parmi les monarchies, nous ne parlerons pas des États absolument despotiques, comme la Chine ou la Turquie. Bien que le souverain du Céleste-Empire s'intitule officiellement « père et mère » de son peuple, il ne peut trouver grâce devant le droit constitutionnel, qui constate que l'autorité paternelle se traduit, dans ce cas, par la concentration de tous les pouvoirs en une seule main et par l'exercice tout à fait arbitraire de la puissance exécutive. — Il en est de même du padichah, qui, seul chargé de l'exécution de la loi, dont il est l'unique représentant, se trouve investi de l'autorité la plus absolue. Il faut ajouter cependant que tous les actes du padichah doivent passer par l'intermédiaire administratif du sadrazam ou grand-vizir et recevoir le visa du cheikh-ul-islam, chargé de l'interprétation de la loi reli-

[1] H. Passy, *Des Formes de gouvernement*, 1870.

gieuse. Sans prétendre que l'intervention de ces hauts fonctionnaires limite en rien l'absolutisme des sultans, nous devons la noter comme une des conditions de l'exercice de leur pouvoir [1].

L'empereur et autocrate de toutes les Russies a pour auxiliaires : 1° le Conseil de l'empire, formé par lui et où siégent de droit ses ministres ; 2° le Sénat, également composé par lui et qui, par la nomination à un grand nombre d'emplois, ainsi que par ses pouvoirs administratifs, détient une certaine part de la puissance exécutrice. Cette puissance réside d'ailleurs tout entière en la personne du czar, qui possède l'autorité la plus absolue.

Les Constitutions ayant généralement pour objet de garantir aux peuples une intervention plus ou moins étendue dans la direction de leurs affaires, il s'ensuit nécessairement que, dans les monarchies constitutionnelles, le Pouvoir exécutif est plus ou moins limité par les attributions des représentants de la nation.

Si le Pouvoir législatif est subordonné [2]; s'il ne peut prendre l'initiative des mesures qu'il croit utiles au pays; si, ne pouvant amender les propositions qui lui sont soumises, il est placé entre le rejet et l'adoption pure et simple, c'est-à-dire presque toujours

[1] Après le massacre des consuls de France et d'Allemagne à Salonique (mai 1876) et lors de l'agitation qui en a été la suite, le grand-vizir et le cheikh-ul-islam alors en fonctions ont été destitués; telle est la forme turque des crises ministérielles.

[2] Voy. liv. Ier, chap. Ier de la première partie.

condamné à l'adoption; si ses délibérations sont exposées au véto et lui-même à la dissolution, le rôle des Assemblées n'est guère au fond qu'un rôle consultatif, et le Pouvoir exécutif reste, en réalité, maître absolu de la situation. En dehors même de toutes ces circonstances, il en serait également ainsi au cas où, grâce à l'organisation administrative, à l'absence de liberté et au défaut d'esprit public, le gouvernement pourrait exercer sur la majorité des électeurs une pression décisive en faveur de certains candidats.

Nous avons indiqué, dans notre première partie, les rapports de subordination ou de prépondérance qui existent entre le législatif et l'exécutif dans les principales monarchies constitutionnelles. Il faut ajouter ici que, quels que soient ces rapports, le fait seul de l'hérédité du Pouvoir exécutif implique l'indépendance de ce Pouvoir vis-à-vis de l'autre. Comme il fallait cependant que la volonté nationale parût respectée, on a imaginé la responsabilité ministérielle.

C'est une question assez oiseuse que de savoir si, dans les monarchies parlementaires, le roi, selon l'expression de M. Thiers, « règne et ne gouverne pas ». En fait, il est presque toujours également invraisemblable qu'un monarque s'abstienne de participer à la direction politique et que des ministres aient assez de caractère pour ne pas subir son influence ; le gouvernement reste donc entre ses mains pour une très-grande partie. Seulement, en vertu

des fictions constitutionnelles, les ministres étant censés les auteurs exclusifs des mesures contre-signées par eux, c'est à eux que s'en prendront les Chambres. La responsabilité ministérielle sera ainsi une soupape de sûreté destinée à protéger le Pouvoir exécutif héréditaire contre l'explosion de l'opinion publique, et ce Pouvoir se trouvera mis en demeure de modifier son attitude en choisissant de nouveaux agents.

Montesquieu [1] formule en ces termes a théorie des rapports entre l'exécutif et le législatif, d'après la Constitution d'Angleterre : « Si, dans un État libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutrice, elle a droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées ; et c'est l'avantage qu'a ce gouvernement sur celui de Crète et de Lacédémone, où les cosmes et les éphores ne rendaient point compte de leur administration. — Mais, quel que soit cet examen, le Corps législatif ne doit point avoir le pouvoir de juger la personne et, par conséquent, la conduite de celui qui exécute..... Mais, comme celui qui exécute ne peut rien exécuter mal sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes, ceux-ci peuvent être recherchés et punis. Et c'est l'avantage de ce gouvernement sur celui de Gnide, où, la loi ne

[1] *Esprit des lois,* liv. XI, chap. VI.

permettant pas d'appeler en jugement les amymones, même après leur administration, le peuple ne pouvait jamais se faire rendre raison des injustices qu'on lui avait faites. »

On ne saurait mieux faire ressortir l'intention systématique d'écarter la responsabilité réelle de « celui qui exécute » pour y substituer une responsabilité fictive et l'on pourrait dire artificielle.

Aux termes de la loi fondamentale de l'Autriche du 21 décembre 1867, « l'empereur est sacré, inviolable et irresponsable. — Il exerce le pouvoir gouvernemental par des ministres responsables et des fonctionnaires qui leur sont subordonnés. »

Au Brésil, la Constitution de 1824 porte : « Article 98. Le pouvoir modérateur est la clef de toute l'organisation politique. Il est délégué exclusivement à l'empereur comme chef suprême de la nation et son premier représentant, pour qu'il veille incessamment sur la conservation de l'indépendance, de l'équilibre et de l'harmonie des autres pouvoirs politiques. — 99. La personne de l'empereur est inviolable et sacrée ; elle n'est soumise à aucune responsabilité. — 135. Les ministres ne sont pas affranchis de la responsabilité qui leur incombe par un ordre verbal ou écrit de l'empereur. »

Ces dispositions se retrouvent textuellement dans la Charte du Portugal décrétée par don Pédro Ier, empereur du Brésil, le 29 avril 1826, et elles continuent de faire partie de la loi fondamentale du royaume portugais.

Nous n'avons pas à énumérer tous les articles de Constitution qui proclament l'inviolabilité, ou même le caractère sacré, des personnes chargées du Pouvoir exécutif à titre héréditaire, non plus que ceux qui exigent le contre-seing d'un ministre responsable pour donner aux actes royaux le caractère exécutoire. Ce sont là les applications du principe même de la monarchie constitutionnelle.

La loi suédoise, sur la forme du gouvernement, offre seule des particularités intéressantes. Toutes les affaires relatives au gouvernement doivent être rapportées devant le roi au Conseil d'État (conseil des ministres) et y être décidées, sauf celles concernant les relations extérieures, qui peuvent n'être communiquées qu'à deux membres du Conseil, et celles concernant le commandement des armées de terre et de mer, qui sont décidées de concert avec le chef du département militaire auquel elles ressortissent. « Il sera dressé, ajoute l'article 9, un procès-verbal de toutes les affaires rapportées devant le roi en Conseil d'État. Les membres présents du Conseil doivent absolument émettre et motiver leur opinion pour être insérée au procès-verbal, et ils sont responsables de leurs conseils, ainsi qu'il est dit ultérieurement aux articles 106 et 107; cependant il est réservé au roi seul de prendre la décision. Si jamais, contre toute attente, il arrivait que la décision du roi fût évidemment contraire à la loi fondamentale du royaume ou au Code en vigueur, les membres du Conseil d'État sont tenus de faire des remontrances vigou-

reuses contre cette décision. Celui qui n'aura pas fait consigner au procès-verbal une opinion divergente est responsable de la décision, comme s'il avait conseillé au roi de la prendre. »

Nous arrivons aux gouvernements républicains. Les conditions d'exercice du Pouvoir exécutif n'y sont pas moins variables que dans les monarchies.

L'histoire des législations constitutionnelles et la comparaison des systèmes encore actuellement en vigueur nous montrent tantôt des présidents, tantôt des conseils exécutifs ; parmi ces présidents ou ces conseils, les uns sont élus par le peuple, les autres par les Assemblées ; les uns sont responsables, les autres ne le sont pas.

Cette divergence est digne de remarque, car la logique semble indiquer le mode naturel et nécessaire de la constitution du Pouvoir exécutif dans une République. L'observation constante de la volonté exprimée par les électeurs étant la règle essentielle de ce gouvernement, et les Assemblées délibérantes étant les organes de cette volonté, il y a une contradiction choquante à établir, à côté des Assemblées, un pouvoir qui, lui aussi, représenterait le peuple, et qui, tenu de se renfermer dans l'exécution des lois, puiserait néanmoins dans son origine une autorité égale, sinon supérieure à celle du législateur [1]. On

[1] Voy. les arguments présentés par M. Grévy, en 1848, contre le système de l'élection du président de la République par le suffrage universel, livre suivant, chap. Ier.

peut discuter l'étendue des attributions à conférer au président d'une République, et la mesure de l'influence qui lui revient dans la confection des lois; mais on aboutira toujours à cette conclusion que, si le président de la République a des fonctions purement exécutives et s'il n'est pas placé au-dessus des Chambres, c'est par celles-ci qu'il doit être délégué à l'exercice du pouvoir, que la délégation soit d'ailleurs incessamment révocable ou faite, au contraire, pour un certain laps de temps. Le même raisonnement s'applique aux conseils exécutifs.

La Constitution américaine et celles des républiques de l'Amérique du Sud, auxquelles elle a servi de type, sont bien éloignées de cette organisation, et nous devons dire immédiatement que, si le régime adopté par elles semble avoir subi une épreuve décisive aux États-Unis, il a eu des effets beaucoup moins satisfaisants dans les républiques du Sud. Malgré l'autorité du système auquel l'Union a dû les Washington et les Lincoln, il est permis de penser que les conditions exceptionnelles de la vie politique et le développement de l'esprit public, qui en est la conséquence, ont seuls maintenu un accord, sinon parfait, du moins suffisant entre les deux pouvoirs.

Le président des États-Unis, nommé par les électeurs de chaque État[1], possède le plein exercice du Pouvoir exécutif; il est, de par la Constitution, seul et exclusivement chargé du gouvernement; ses fonc-

[1] Voy. liv. II de cette partie, chap. 1er.

tions sont essentiellement personnelles; ses ministres « ne sont pas, dit M. Laboulaye, des ministres dans le sens anglais; ils ne paraissent pas dans les Chambres, et n'ont aucune responsabilité politique; ce sont des agents du président, qui peut les révoquer à son bon plaisir. Quant au président, il n'est responsable, comme tout autre officier des États-Unis, qu'en cas de trahison, de concussion ou de crime. Ce système, qui laisse plein pouvoir au président d'agir à son gré pendant quatre années, sans être tenu d'écouter ni ses ministres, ni le Congrès, ni l'opinion, semble aux Anglais bien inférieur à la responsabilité ministérielle des pays constitutionnels, responsabilité qui permet toujours à l'opinion de se faire entendre, et au pays de prendre en main ses affaires et de régler sa destinée. » — On verra plus loin que le président des États-Unis est, en outre, armé d'une sorte de *veto* suspensif, dont l'effet est d'entraîner une nouvelle délibération sur la loi votée, qui doit réunir alors les deux tiers des voix dans chacune des deux Chambres[1].

Le président du Mexique est élu, comme celui des États-Unis, au scrutin indirect, par tous les États de l'Union, et l'organisation du Pouvoir exécutif est sensiblement pareille à celle qui fleurit de l'autre côté du Rio-del-Norte.

Le président du Vénézuéla est élu par la totalité des citoyens de chaque État.

[1] Voy., sur le droit de sanction et le véto suspensif, liv II de cette partie, chap. II.

Dans la majorité des républiques américaines, le Pouvoir exécutif est ainsi constitué en dehors de toute participation des Chambres, soit par des électeurs du second degré, comme au Pérou, au Chili, dans la confédération Argentine, à Costa-Rica, soit par tous les citoyens ayant droit de vote, comme à Honduras, à Salvador, dans l'Équateur et dans le Paraguay. Il est à peine besoin de rappeler par quels conflits sont déchirés la plupart de ces États, où le climat, le tempérament des habitants et les traditions absolutistes de la conquête espagnole semblent se coaliser pour rendre inutiles toutes les richesses du sol et tous les avantages de l'indépendance.

Ce n'est que dans l'Uruguay et dans la République haïtienne que le Pouvoir exécutif est constitué par le Parlement; et, comme le Parlement se compose de deux Chambres, c'est en séance plénière des deux Chambres réunies qu'est élu le président de la République[1].

N'imaginant pas que l'inventeur de la Constitution française de 1875 soit allé chercher si loin des exemples, nous aimons mieux faire observer que, si l'on admet le principe de la constitution du Pouvoir exécutif par le Parlement, on ne peut guère le réaliser autrement, lorsqu'il existe deux Chambres.

On pourrait, il est vrai, concevoir que le Pouvoir exécutif fût constitué par le vote successif des deux

[1] Dans quelques États de l'Union américaine, le gouverneur, au lieu d'être nommé par le peuple, est élu au scrutin secret par les deux Chambres réunies en une seule Assemblée.

Assemblées; mais ce système présenterait des inconvénients manifestes, soit que les deux Assemblées ne fussent pas d'accord, soit même que le Pouvoir législatif eût dans l'une d'elles une majorité beaucoup plus considérable que dans l'autre ; dans ce dernier cas, il serait porté à se considérer comme le délégué de l'une des deux Chambres, tandis qu'il doit être le délégué du Pouvoir législatif tout entier. Aussi préfère-t-on généralement réunir en une Assemblée unique tous les représentants du Pouvoir législatif, lorsqu'il s'agit d'élire soit un président, soit un conseil chargé de la puissance exécutrice.

C'est ainsi que, dans la Confédération helvétique, le Pouvoir exécutif est délégué par l'Assemblée fédérale, « autorité suprême de la Confédération [1], » qui se compose de deux sections, délibérant séparément pour l'exercice du Pouvoir législatif et qui ne forment plus qu'une seule Assemblée lorsqu'il s'agit de constituer « l'autorité directoriale et exécutive ».

Ces dernières expressions nous amènent à constater qu'en Suisse le Pouvoir exécutif n'est point confié à un seul citoyen, mais à un directoire, pour employer le terme consacré par la Révolution. Il existe un président de la Confédération ; ce président est nommé pour un an par l'Assemblée fédérale, mais il est choisi parmi les sept membres du Conseil fédéral chargé du Pouvoir exécutif, et n'a en réalité d'autres fonctions que celle de président de

[1] Termes de la Constitution du 12 septembre 1848, art. 60.

ce Conseil ; les attributions exécutives sont conférées par la Constitution au Conseil fédéral et non au président ; c'est le Conseil fédéral qui dirige le gouvernement, qui fait les nominations, qui donne ou refuse son approbation aux lois ou ordonnances cantonales, qui partage avec les Conseils l'initiative des lois, etc. Toutes ces affaires ne peuvent être traitées que par quatre membres au moins du Conseil fédéral. L'article 91 de la Constitution de 1848 porte : « Les affaires du Conseil fédéral sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires ; les décisions émanent du Conseil fédéral comme autorité. »

Si de la loi fondamentale de la Confédération on descend dans le détail des Constitutions cantonales, on doit distinguer d'abord, parmi ces petites républiques dont la réunion forme la République helvétique, celles qui sont organisées selon le mode parlementaire et celles où règne la démocratie la plus pure et la plus absolue [1].

Il est évident que, dans les cantons où fleurit la *Landsgemeinde* (assemblée du peuple) comme Pouvoir législatif, l'origine, le caractère et les fonctions de l'exécutif sont tout indiqués par cela même.

Mais dans ceux où il existe un Grand-Conseil, et à plus forte raison dans ceux où le Grand-Conseil possède le plein exercice du Pouvoir législatif, il y

[1] Voy. Pouvoir législatif, liv. Ier, chap. 1er,

a place pour deux systèmes, l'un qui ferait du Pouvoir exécutif le délégué du Grand-Conseil, l'autre qui en ferait le délégué direct du peuple. En fait, ces deux systèmes sont appliqués selon les cantons. Les membres des Commissions chargées de l'exécutif (petits Conseils, Conseils exécutifs, Conseils d'État) sont, dans la plupart des cas, désignés par l'Assemblée législative ou Grand-Conseil ; mais il existe plusieurs cantons où le Pouvoir exécutif est directement constitué par le peuple ; tels sont ceux de Bâle-Campagne, de Zurich, de Thurgovie et de Genève. Il est à peine besoin d'ajouter que, dans tous les cas, le Pouvoir exécutif est responsable de ses actes.

CHAPITRE II.

HISTORIQUE DU POUVOIR EXÉCUTIF EN FRANCE.

Ancien régime. — Constitutions de 1791, de 1793, de l'an III, de l'an VIII, de 1814, de 1830, de 1848, de 1852. — Historique du pouvoir exécutif sous l'Assemblée du 8 février 1871.

Sous l'ancien régime, la royauté absorbait en elle tous les pouvoirs. Souveraine dans l'établissement des lois [1], elle était souveraine également dans l'exécution, de sorte que ses actes, par cela seul qu'ils émanaient de l'autorité royale, étaient censés porter

[1] Voy. première partie, liv. Ier, chap. Ier.

en soi le caractère de légitimité qui s'attache, dans les pays libres, aux dispositions constitutionnellement édictées par le législateur. La loi étant l'œuvre exclusive de la volonté du prince, les volontés du prince étaient, par une juste réciprocité, nécessairement légales, et la puissance exécutrice se trouvait absolument indépendante de tout contrôle. C'était le temps où l'Église disait par la voix de Bossuet : « O rois, exercez hardiment votre puissance, car elle est divine et salutaire au genre humain. Vous êtes des dieux, c'est-à-dire vous avez dans votre autorité, vous portez sur votre front un caractère divin. » C'était le temps où les actes du Pouvoir exécutif se terminaient par la formule : Tel est notre bon plaisir.

Depuis la substitution du principe de la souveraineté nationale aux dogmes théocratiques de la vieille monarchie, on ne peut voir dans le Pouvoir exécutif que l'autorité librement instituée par les représentants de la nation pour assurer l'exécution des lois et veiller à l'administration générale du pays ; et c'est pourquoi nous n'examinons les attributions et le rôle du Pouvoir exécutif qu'après avoir déterminé les droits du véritable souverain (c'est-à-dire de l'ensemble des électeurs) et indiqué le fonctionnement des grands corps qui, par l'effet d'une délégation nécessaire, sont chargés de faire la loi. Aujourd'hui, à notre époque de démocratie et de suffrage universel, il n'y a de pouvoir *initial* ou *primordial*, comme on disait autrefois, que le Pouvoir législatif. Il engendre et domine tous les autres, qui

ne sont que ses instruments plus ou moins dociles, plus ou moins dépendants.

Mais il n'est pas sans intérêt de voir par quelles phases a successivement passé l'organisation du Pouvoir exécutif dans notre pays, depuis la chute de l'ancien régime.

La Constitution de 1791 place, on le sait, la souveraineté non pas entre les mains du chef de l'État, mais entre les mains de la nation, « de qui seule émanent tous les pouvoirs[1] », et c'est en vertu de la fiction constitutionnelle qui fait du roi l'un des représentants de la nation[2], que le Pouvoir exécutif lui est déféré. « Il n'y a point en France, porte un article[3], d'autorité supérieure à celle de la *loi*. Le roi ne règne que par elle, et ce n'est qu'au nom de la *loi* qu'il peut exiger l'obéissance. »

Le chapitre IV du titre III de la Constitution contient, relativement à l'exercice du Pouvoir exécutif, les dispositions suivantes : « Le Pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du roi.— Le roi est chef suprême de l'administration générale du royaume; le soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique lui est confié. — Le roi est le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale. — Au roi est délégué le soin de veiller à la sûreté extérieure du royaume, d'en maintenir les

[1] Art. 2 du titre III.
[2] Même article.
[3] Tit. III, ch. II, sect. 1re, art. 3.

droits et possessions. » Et ailleurs on lit : « Aucun ordre du roi ne peut être exécuté s'il n'est signé par lui et contre-signé par le ministre ou l'ordonnateur du département. — Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution, de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle, de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département. En aucun cas, l'ordre du roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre à sa responsabilité [1]. »

Nous avons déjà noté ces dispositions dans les Constitutions étrangères; celles-ci les ont empruntées à l'œuvre de notre première Constituante.

Si la Constitution de 1791 était monarchique, l'organisation départementale établie à la même époque était fondée sur ce principe que l'administration peut, sans inconvénients, être confiée à des corps collectifs, contrairement à ce brocard, qui a prévalu depuis : « délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul. » Le Pouvoir exécutif départemental, s'il est permis de parler ainsi, était remis par la loi aux mains de directoires.

Du moment où la royauté fut supprimée, ce système, essentiellement républicain, devait passer dans l'organisation politique. Il y passa, en effet, lors de la Constitution de l'an III; mais, auparavant, il faut nous arrêter un instant à la première œuvre de la

[1] Tit. III, chap. II, sect. IV, art. 4-6.

Convention nationale, à la Constitution de 1793, dont la partie relative au Pouvoir exécutif est généralement la moins connue.

Suivant cette Constitution[1], le Pouvoir exécutif est déféré à un Conseil composé de 24 membres. — L'assemblée électorale de chaque département (c'est-à-dire la réunion des électeurs du second degré chargée de nommer les administrateurs, les arbitres publics et les juges criminels ou de cassation) choisit un candidat. Sur la liste générale des candidats présentés par les départements, le Corps législatif choisit les membres du Conseil, qu'il renouvelle par moitié à chaque législature, dans le dernier mois de la session. — Le Conseil exécutif est chargé de la direction et de la surveillance de l'administration générale; il ne peut agir qu'en exécution des lois et décrets du Corps législatif. Il nomme, hors de son sein, les agents en chef de l'administration générale de la République. Le Corps législatif détermine le nombre et les fonctions de ces agents, lesquels ne forment point un Conseil, mais sont séparés, sans rapports immédiats entre eux, et n'exercent aucune autorité personnelle. — Le Conseil nomme, hors de son sein, les agents extérieurs de la République. Il négocie les traités. — Les membres du Conseil, en cas de prévarication, sont accusés par le Corps législatif. Le Conseil est responsable de l'exécution des lois et des abus qu'il ne dénonce pas. — Il révoque et remplace

[1] Art. 62-77.

les agents à sa nomination. Il est tenu de les dénoncer, s'il y a lieu, devant les autorités judiciaires. Il peut être appelé au sein du Corps législatif toutes les fois que celui-ci a un compte à lui demander, et il doit, en conséquence, résider auprès du Corps législatif, dans la salle duquel il a l'entrée et une place séparée marquée d'avance.

On sait qu'à l'époque où fut votée cette Constitution, le Pouvoir exécutif était exercé par la Convention elle-même, au moyen de ses comités. Les divers ministères furent même abolis par un décret du 1er avril 1794, qui les remplaça par douze commissions, placées sous la surveillance du Comité de salut public.

Sous la Constitution de l'an III, le Pouvoir exécutif est délégué à un Directoire de cinq membres.

Le Conseil des Cinq-Cents forme, au scrutin secret, une liste décuple du nombre des membres du Directoire qui sont à nommer, et la présente au Conseil des Anciens, qui choisit aussi, au scrutin secret, dans cette liste. Le Directoire est renouvelé par l'élection d'un nouveau membre chaque année, sans que les membres sortants puissent être réélus avant un intervalle de cinq ans.

Chaque membre du Directoire le préside à son tour, durant trois mois seulement.

Le Directoire nomme hors de son sein les ministres, et « les révoque lorsqu'il le juge convenable ». Les ministres « ne forment point un conseil », et sont

« respectivement responsables, tant de l'inexécution des lois que de l'inexécution des arrêtés du Directoire ».

Signalons, à titre de curiosité, les dispositions suivantes : « 165. Les membres du Directoire ne peuvent paraître dans l'exercice de leurs fonctions, soit au dehors, soit dans l'intérieur de leurs maisons, que revêtus du costume qui leur est propre. — 166. Le Directoire a sa garde habituelle, et soldée aux frais de la République ; cette garde est composée de 120 hommes à pied et de 120 hommes à cheval. — 167. Le Directoire est accompagné de sa garde dans les cérémonies et marches publiques, où il a toujours le premier rang. — 168. Chaque membre du Directoire se fait accompagner au dehors de deux gardes. — 169. Tout poste de force armée doit au Directoire et à chacun de ses membres les honneurs militaires supérieurs. — 170. Le Directoire a quatre messagers d'État, qu'il nomme et qu'il peut destituer. Ils marchent précédés de deux huissiers. — 173. Le traitement de chaque membre du Directoire est fixé, pour chaque année, à la valeur de 50,000 myriagrammes de froment. »

Le caractère prétentieux ou théâtral de ces dispositions est profondément significatif. Après le grand drame de la Révolution, c'est une scène nouvelle qui commence, et qui se continuera par la parodie du Sénat, des tribuns et des consuls romains, pour se terminer avec Napoléon empereur (*imperator*) de la République française. Que de pareilles puérilités aient

pu être édictées comme des lois fondamentales, c'est ce qui indique mieux que toute autre chose quelles modifications avait subies la Convention nationale depuis le 21 septembre 1792 jusqu'au 22 août 1795.

Les auteurs de la Constitution directoriale avaient pris le soin de confier le dépôt de leur œuvre « à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères, à l'affection des jeunes citoyens, etc. » (article 377). Ces exhortations platoniques n'étaient pas de nature à empêcher Bonaparte de porter atteinte, par le coup d'État de brumaire an VIII, aux institutions républicaines.

La Constitution du 22 frimaire (13 déc. 1799) ne s'embarrasse point de déclarations de principes. On a vu [1] les procédés qu'elle organisa pour mettre la représentation nationale dans l'absolue dépendance du Pouvoir exécutif. Les consuls sont en réalité les maîtres de l'État; ils ne tiennent plus leur mandat des représentants du peuple, mais « de la Constitution », c'est-à-dire d'eux-mêmes.

« Le gouvernement, porte l'article 39, est confié à trois consuls, nommés pour dix ans et indéfiniment rééligibles. — Chacun d'eux est élu individuellement avec la qualité distincte ou de premier, ou de second, ou de troisième consul. — *La Constitution nomme* premier consul le citoyen Bonaparte, ex-consul provisoire; second consul, le citoyen Cam-

[1] Pouv. législ., liv. Ier, chap. II.



bacérès, ex-ministre de la justice, èt troisième consul le citoyen Lebrun, ex-membre de la Commission du Conseil des Anciens. Pour cette fois, le troisième consul n'est nommé que pour cinq ans. »

On ne peut d'ailleurs s'empêcher de remarquer que le premier consul n'admet pas ses deux collègues au partage des attributions essentielles du chef de l'État. Il a seul la nomination des hauts fonctionnaires ; dans les conseils du gouvernement, Cambacérès et Lebrun n'ont que voix consultative. Ils peuvent constater leur opinion sur un registre, « après quoi la décision du premier consul suffit [1].

Bientôt le sénatus-consulte du 4 floréal de l'an XII (18 mai 1804) organise l'Empire, en conservant encore le mot de *République*. « Le gouvernement de la République, dit l'article 1er, est confié à un empereur qui prend le titre d'Empereur des Français. » Pendant dix années, la voix populaire est étouffée par le bruit du canon; l'exécutif est tout. « Un seul homme, a dit un poëte, était en vie alors en Europe [2]. »

Après la chute de Napoléon et la restauration du frère de Louis XVI par les alliés, le Pouvoir exécutif tend à se mettre au-dessus de la représentation nationale, dont il n'admet pas la souveraineté. Nous avons déjà vu [3] que la Charte de 1814 déclare formellement dans son préambule « que l'autorité tout en-

[1] Art. 42.
[2] A. de Musset, *Confession d'un enfant du siècle.*
[3] Pouv. législ., liv. Ier, chap. Ier.

tière réside, en France, dans la personne du roi ». Elle constate que c'est de son plein gré et « par le libre exercice de son autorité que le roi fait concession et octroi à ses sujets d'un statut constitutionnel ». C'était faire du Pouvoir législatif, source naturelle du Pouvoir exécutif, une sorte de don de joyeux avénement que le roi se réservait le droit de reprendre à son peuple. Les phrases équivoques de la Charte de 1814 portent la trace de cette préoccupation constante du Pouvoir exécutif de ne pas tenir compte de la Révolution qui avait déplacé l'axe de la souveraineté.

L'article 14, en particulier, devient le point de départ des tentatives audacieuses du successeur de Louis XVIII pour accroître illégalement ses prérogatives. Le peuple répond à la provocation de la royauté par une révolution qui, en substituant la branche cadette à la branche aînée des Bourbons, marque une fois de plus la rupture de la France avec la théorie du droit divin. Désormais le Pouvoir exécutif ne pourra plus avoir la prétention de tirer la légitimité de son existence et de son action d'une autre source que du consentement de la nation; et aucune Constitution ne dira plus que l'autorité réside tout entière dans la personne du chef de l'État. De même que 1814 avait marqué la restauration de l'ancienne monarchie, fortement tempérée, il faut le reconnaître, par les institutions constitutionnelles, de même on pourrait dire que 1830 marqua la restauration de la monarchie de 1791, mitigée dans un

sens conservateur. Ce qui caractérise en effet la Charte de 1830, ce sont moins ses dispositions, presque intégralement empruntées à celle de 1814, que ce fait, relativement très-important, de la révision de la loi fondamentale par les Chambres, en vertu d'une révolution qui avait renversé la royauté.

On sait qu'après cette révision, à laquelle prirent part 252 députés sur 406, 210 voix se prononcèrent pour la transmission de la couronne à Louis-Philippe d'Orléans, qui accepta et prêta serment de maintenir la Charte. L'hérédité monarchique était frappée dans son principe; et c'est pourquoi la date de 1830, sans rappeler l'établissement d'un régime démocratique, indique une étape dans notre histoire constitutionnelle et marque l'inauguration d'un gouvernement complétement parlementaire.

Au point de vue spécial de l'exercice du Pouvoir exécutif, nous devons toutefois mentionner une importante correction apportée à la Charte de 1814.

L'article 14 de cette Charte avait, nous l'avons dit, servi de prétexte aux empiétements du pouvoir. Il portait que le roi « fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État ». C'est en vertu de ce pouvoir que Charles X avait lancé les ordonnances de juillet, dont la première modifiait les lois sur la presse, la seconde dissolvait la Chambre des députés et la troisième établissait un nouveau système électoral. Après les journées de juillet, on ajouta à l'article 14 que le roi ne pourrait jamais « ni suspendre les

lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

La Constitution du 4 novembre 1848 supprime naturellement l'hérédité du Pouvoir exécutif; le chef de l'État est déclaré responsable, ainsi que les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique. Le président de la République est assisté d'un vice-président, nommé par l'Assemblée nationale sur la présentation de trois candidats, faite par le président, dans le mois qui suit son élection. Le vice-président de la République est, de plein droit, président d'un conseil d'État dont les membres sont nommés pour six ans par l'Assemblée.

La Constitution de 1848, que le président de la République avait juré de maintenir, ne devait recevoir qu'une application éphémère. A la suite du coup d'État du 2 décembre 1851, dirigé par le Pouvoir exécutif contre le Pouvoir législatif, Louis-Napoléon promulgue la Constitution du 14 janvier 1852, dans laquelle il prétend renouer les traditions de 89. « Notre société actuelle, dit le chef de l'État, n'est pas autre chose que la France régénérée par la révolution de 1789 et organisée par l'Empereur. » En réalité, aucun des principes du gouvernement constitutionnel qui avaient été formulés en 1791 ne se retrouve dans la Constitution de 1852. La responsabilité ministérielle, qu'on peut considérer comme la clef de voûte du système, est qualifiée « d'obstacle journalier à la pensée du chef de

l'État ». On la remplace par la responsabilité du chef de l'État, responsabilité dépourvue d'ailleurs de toute espèce de sanction [1]. « La Constitution actuelle, dit le préambule, proclame que le chef que vous avez élu est responsable devant vous, qu'il a toujours le droit de faire appel à votre jugement souverain, afin que, dans les circonstances solennelles, vous puissiez lui continuer ou lui retirer votre confiance. »

Pour compléter cette organisation qui place entre les mains de l'exécutif une autorité presque sans limites, il faut noter qu'il a seul le droit de proposer les lois et que la liberté d'amendement n'existe pas pour le Corps législatif [2]. Les ministres ne peuvent être membres du Corps législatif, qui n'a aucun moyen sérieux de contrôler leurs actes.

La Constitution de 1852 était faite en vue du rétablissement de l'Empire. Pendant la plus grande partie de sa durée, le second Empire fut un régime de centralisation excessive dont le Pouvoir exécutif était le rouage essentiel et dominant. Le sénatus-consulte du 20 avril 1870, en rétablissant la responsabilité ministérielle, ne supprima pas la responsabilité du chef de l'État, laquelle d'ailleurs n'était qu'un mot.

Né de la guerre et pour la guerre, le gouvernement essentiellement exécutif de la Défense nationale présente cette singularité qu'il eut deux centres à la fois, une partie de ses membres étant assiégée

[1] Voy. livre suivant, fin du chapitre II.
[2] Voy. liv. Ier, chap. 1er, et liv. II, chap. VI.

dans Paris et l'autre étant chargée d'organiser la lutte dans les départements. En l'absence d'un Parlement, les décrets du Pouvoir exécutif furent souvent revêtus de l'autorité de la loi.

A la fin de la guerre, M. Thiers, nommé, le 17 février 1871, chef du Pouvoir exécutif par l'Assemblée nationale, réunie à Bordeaux, est chargé d'exercer ses fonctions sous l'autorité directe de l'Assemblée, dont il n'est que le délégué. Ses attributions encore mal définies ne diffèrent pas sensiblement de celles d'un président du Conseil des ministres sous un régime constitutionnel. Quant à la forme du gouvernement, *le pacte de Bordeaux* la laisse, pour ainsi dire, en suspens. La loi du 31 août 1871, en accordant à M. Thiers le titre de « Président de la République » et en lui continuant ses fonctions pour tout le temps que dureront les pouvoirs de l'Assemblée, néglige de supprimer une cause grave de conflits entre celle-ci et le chef de l'État : car la responsabilité personnelle du président est affirmée de nouveau dans l'article 3 ; et, d'autre part, la faculté de se faire entendre par l'Assemblée nationale, toutes les fois qu'il le croit nécessaire, continue à exposer le dépositaire de la puissance publique à des luttes et à des chocs répétés.

Pour prévenir ces crises parlementaires, qui sont plutôt des crises de gouvernement que des crises de cabinet, le Pouvoir exécutif réclame l'organisation des pouvoirs publics, tandis que la majorité veut se borner à organiser la responsabilité ministé-

rielle [1]. A la suite du rapport de la première Commission des Trente, l'Assemblée sanctionne une procédure très-compliquée, pour rendre plus difficile et moins fréquente l'intervention personnelle du chef de l'État dans les discussions législatives. Le 13 mars 1873, une résolution porte que l'Assemblée ne se séparera pas avant d'avoir constitué les pouvoirs publics ; mais l'intention de plus en plus arrêtée du gouvernement d'adopter la reconnaissance de la République comme fondement des institutions nouvelles ne tarde pas à faire naître entre le président et l'Assemblée un conflit décisif. Il aboutit, le 24 mai 1873, au vote d'un ordre du jour [2] qui a pour conséquence la démission de M. Thiers.

Le maréchal de Mac-Mahon lui succède et prend le pouvoir dans les conditions où son prédécesseur l'exerçait. Mais bientôt, après l'échec des tentatives de restauration monarchique, le chef de l'État insiste à son tour pour qu'on fortifie ses attributions et pour qu'on donne plus de stabilité à sa prérogative. A la proposition qui tend à proroger pour dix ans les pouvoirs du Maréchal, une partie de l'Assemblée répond en demandant que le projet de prorogation soit lié et subordonné au vote des lois constitutionnelles. A la suite d'une longue discussion qui remplit plusieurs séances, le contre-projet défendu par la minorité de la Commission finit par l'emporter.

[1] Comparez le Message du 13 novembre 1872, et la proposition de Kerdrel (séance du 28 novembre).
[2] Proposé par M. Ernoul.

Il confie pour sept ans le Pouvoir exécutif au maréchal de Mac-Mahon « dans les conditions actuelles, jusqu'aux modifications qui pourront y être apportées par les lois constitutionnelles ». Une commission de trente membres est nommée, en exécution de la même loi du 20 novembre 1873, pour procéder à l'examen des lois constitutionnelles. Ce n'est qu'en 1875 que ce travail constituant devait aboutir. L'amendement Wallon, adopté par 353 voix contre 352 (séance du 30 janvier), est le point de départ des institutions républicaines qui nous régissent actuellement. Le 25 février 1875, l'Assemblée votait le *projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics*.

Après avoir tracé ce tableau sommaire des différentes formes que le Pouvoir exécutif a successivement revêtues en France, il nous reste à étudier en détail les attributions actuelles du Pouvoir exécutif et à éclairer cette analyse par des comparaisons tirées des Constitutions étrangères.

LIVRE II.

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DES MINISTRES.

CHAPITRE PREMIER.

DE L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Discussion sur les différents systèmes d'élection. — L'amendement Grévy, en 1848. Droit comparé. — Durée du mandat. — Majorité exigée pour la validité de l'élection. — Expiration du mandat. — Démission, décès du président. — Procédure organisée par les lois constitutionnelles.

L'article 2 de la loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, est ainsi conçu :

« Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans ; il est rééligible. »

Ce texte contient la reconnaissance d'un fait et l'application d'un principe. Le fait, c'est que la forme du gouvernement est *la République;* le principe, c'est que le chef de l'État, dans une république, doit tenir ses pouvoirs de l'élection.

Mais par qui doit-il être nommé ? Est-ce par le peuple tout entier réuni dans ses comices, ou bien par les corps représentatifs qui tiennent eux-mêmes leur mandat du suffrage populaire.

Cette question, dont nous avons déjà parlé [1], n'a pas été débattue lors du vote des lois constitutionnelles ; mais, à la Constituante de 1848 [2], chacune des deux solutions que nous avons indiquées rencontra de chaleureux partisans. Un certain nombre de représentants demandaient que le président fût nommé par l'Assemblée et prît le titre de président du Conseil des ministres.

Dans la séance du 6 octobre 1848, M. Grévy développa son fameux amendement qu'il a lui-même résumé ainsi : « Le chef du Pouvoir exécutif est élu par l'Assemblée ; il prend le titre de président du Conseil des ministres. Il est élu pour un temps illimité. Il est toujours révocable. Il nomme et révoque les ministres. »

Après avoir fait remarquer que l'objet de sa proposition n'était autre que le maintien de l'état de choses qui existait alors, l'orateur établissait qu'il se séparait en un point capital de ceux qui demandaient simplement la nomination du président de la République par l'Assemblée. En effet, les partisans de cette solution assignaient un temps fixe à la délégation du Pouvoir exécutif et le mettaient à l'abri d'une révocation éventuelle. Dans le système de

[1] Voy. Pouvoir exécutif, liv. Ier, chap. Ier.
[2] Voy. le compte-rendu de la séance du 5 octobre 1848.

l'amendement, au contraire, la délégation du Pouvoir exécutif était faite pour un temps illimité, mais elle restait perpétuellement révocable.

A ceux qui contestaient à l'Assemblée le droit d'organiser à sa guise le Pouvoir exécutif, M. Grévy répondait : « Je voudrais bien savoir comment une Assemblée constituante issue du suffrage universel, délégataire de tous les pouvoirs du peuple, sans conditions, sans limites, investie du plein exercice de la souveraineté, ne pourrait pas faire la Constitution comme elle l'entend. Je voudrais bien qu'on me dît pourquoi ses pouvoirs seraient plus limités pour une partie de la Constitution que pour toutes les autres ; pourquoi elle serait moins toute-puissante pour l'organisation du Pouvoir exécutif que pour l'organisation du Pouvoir législatif et du Pouvoir judiciaire. Comment ! nous avons le droit de régler les conditions d'élection du Pouvoir législatif, et nous n'aurions pas le droit de régler celles du Pouvoir exécutif? Nous pouvons décider que le Pouvoir exécutif sera délégué à des consuls, à des directeurs, à un président, nous avons le droit de déterminer la durée de cette délégation, et nous n'aurions pas celui d'en déterminer le mode? Cela est d'autant moins soutenable que, dans le système même de la commission, c'est l'Assemblée qui nomme le président, toutes les fois qu'aucun candidat n'a obtenu la majorité des suffrages, ou que, l'ayant obtenue, il ne remplit pas les conditions d'éligibilité. »

Quant à ceux qui répétaient que le Pouvoir institué

par le projet de Constitution sous le nom de président de la République n'avait rien de redoutable et qu'il se réduisait à peu de chose, l'orateur, en quelques paroles prophétiques, répliquait que le président de la République nommé par le suffrage universel « aurait la force immense que donnent des millions de voix ». Qui assurait qu'il ne la tournerait pas contre la République ; que, parmi cette série de personnages qui se succéderaient tous les quatre ans « au trône de la présidence », il n'y aurait que de purs républicains empressés d'en descendre ? En réalité, que faisait-on en attribuant au peuple entier le droit de nommer le président de la République ? Au lieu de prendre des précautions contre l'ennemi capital, on lui frayait la voie, « on élevait dans la République une forteresse pour le recevoir ».

Cette opinion fut énergiquement combattue par Lamartine (et si nous citons deux noms et deux discours, c'est qu'ils résument admirablement les deux faces de la controverse qui nous occupe). Le grand poëte se demande où est le pouvoir dans les républiques ; et à cette question il fait cette réponse : Il est dans la popularité. Or, qu'arriverait-il d'un président nommé par une Assemblée, si cette Assemblée perdait sa popularité ? le favori du Parlement perdrait du même coup la sienne, et le prestige des deux pouvoirs s'éclipserait. Respectant la parole des honnêtes gens, l'orateur ne redoute pas les prétendants. Si l'Assemblée nommait le président, on pourrait peut-être accuser les députés de s'être laissé

corrompre. Bien « qu'il y ait des moments d'aberration dans les multitudes, qu'il y ait des noms qui entraînent les foules comme le mirage entraîne les troupeaux, comme le lambeau de pourpre attire les animaux privés de raison », l'orateur estime qu'en accordant au Pouvoir exécutif, dans la personne du président de la République, toutes les attributions que comporte la nature des institutions, on rend plus impossible, en le rendant plus grave, plus odieux, plus inexcusable, l'attentat contre la République elle-même et contre les deux pouvoirs qu'elle a constitués.

On sait que la grande majorité du Parlement partagea la manière de voir de Lamartine. L'article 43 de la Constitution décida que le président serait nommé au scrutin secret et à la majorité absolue des votants par le suffrage universel et direct [1].

Les législateurs de 1875, contrairement à ces précédents, ont confié aux Chambres le soin de nommer le président de la République.

Il n'en est pas de même dans tous les États républicains [2].

Aux États-Unis, le président et le vice-président

[1] Un autre grand homme, M. Victor Hugo, s'honore quelques jours après, dans un de ses discours, « d'avoir concouru à une mesure qui consacre la plénitude de la souveraineté du peuple » (séance du 11 octobre).

[2] Voir les développements que nous avons donnés, liv. Ier, du Pouvoir exécutif, chap. Ier,

de la République tiennent leurs pouvoirs d'une élection à deux degrés. La procédure électorale est assez compliquée. Chaque État nomme, de la manière qui est prescrite par sa législature [1], un nombre d'électeurs égal au nombre total de sénateurs et de représentants que l'État envoie au Congrès. Ces électeurs du second degré s'assemblent dans leurs États respectifs et votent au scrutin pour deux citoyens, dont un au moins ne doit pas être du même État qu'eux. Ils transmettent ensuite les résultats du vote au président du Sénat qui, en présence du Sénat et de la Chambre des représentants, procède au dépouillement général des scrutins. Celui qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages est proclamé président, si ce nombre forme la majorité de tous les électeurs réunis; et, si aucun candidat n'arrive à cette majorité, la Chambre des représentants choisit immédiatement le président, par la voie du scrutin, entre les trois personnes ayant obtenu le plus de voix. Mais, dans ce dépouillement des différents scrutins présidentiels, les votes sont comptés par État, la représentation de chaque État n'ayant qu'une voix. Les deux tiers des États doivent prendre part à cette élection. Si la Chambre des représentants ne choisit point le président, quand ce choix lui est dévolu, avant le quatrième jour du mois de mars suivant, le vice-président devient président, comme si le président était décédé ou inhabile à exercer ses fonctions.

[1] Dans quelques États ce sont les Chambres, dans d'autres ce sont tous les électeurs qui choisissent les électeurs présidentiels.

De même, si aucun candidat à la vice-présidence n'a réuni la majorité du nombre total des électeurs, le *Sénat* choisit le vice-président parmi les deux candidats qui ont le plus de voix. La présence des deux tiers des sénateurs et la majorité absolue sont indispensables pour la validité du vote [1].

Ainsi, dans le système américain, c'est le suffrage à deux degrés qui nomme le président, et les Assemblées ne participent à la constitution du Pouvoir exécutif que dans des cas très-rares. Ce n'est pas qu'à plusieurs reprises on n'ait essayé de changer le mode d'élection du président. En 1826, à la suite de la nomination laborieuse de Quincy Adams, les deux Chambres nommèrent l'une et l'autre un comité spécial pour étudier la question. Les comités se prononcèrent en faveur de l'élection directe par le peuple, mais sans rallier dans chaque Assemblée la majorité des deux tiers, requise pour l'adoption des amendements constitutionnels. Le 10 décembre 1872, le Sénat des États-Unis a chargé un comité de remettre à l'étude la réforme dont il s'agit, et d'examiner s'il n'y aurait pas lieu de faire nommer le président, le vice-président et les sénateurs par le suffrage universel. Quelles que soient les conséquences de ce mouvement des esprits, on peut dire qu'il n'est pas favorable au système de l'élection du chef de l'État par les Chambres, mais qu'il tend plutôt à augmenter les droits des électeurs du premier degré.

[1] Voy. Constitution des États Unis, art. 2, sections I, II et III, et amendement XII.

Rappelons que les Constitutions des jeunes républiques américaines comportent de grandes variétés. Les unes confient la nomination du président au suffrage à deux degrés, et, si personne n'obtient la majorité, chargent ordinairement les Assemblées de choisir entre les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages (Mexique, République dominicaine, Costa-Rica, Chili, Colombie, Paraguay et confédération Argentine); les autres font nommer le président par le suffrage universel (Honduras, Équateur, Salvador, Vénézuéla). Quelques États ont opté pour l'élection du président par les Assemblées (Haïti, Uruguay). Puis viennent des dispositions bizarres. Ainsi le Guatémala charge de l'élection présidentielle un collége composé de la Chambre des représentants, du Conseil d'État, de l'archevêque et de la Cour de justice. Le Pérou a horreur de l'élément civil et ne veut pour présidents que des militaires.

Nous avons déjà indiqué [1] le mode de constitution du Pouvoir exécutif en Suisse. Nous aurons l'occasion de revenir sur la révision de 1874, qui a fait subir à la Constitution de graves modifications. Malgré ces modifications, le Pouvoir exécutif continue d'être exercé par un *Conseil fédéral* de sept membres, nommé par les deux sections réunies de l'Assemblée fédérale. Chaque année, les deux Chambres choisissent dans le sein du Conseil fédéral le pré-

[1] Liv. Ier, chap. Ier de cette partie.

sident de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral, qui, l'année suivante, est appelé à la présidence de la Confédération. La Constitution suisse présente donc avec la nôtre une certaine analogie, sauf que le Pouvoir exécutif est exercé par un corps collectif. Ce mode de gouvernement ressemble beaucoup à notre Directoire de l'an III.

Le président de la République française est nommé pour *sept ans*. De là le mot de *septennat*, par lequel on a prétendu quelque temps caractériser la forme du gouvernement, et qui ne peut indiquer qu'une chose : la durée d'un mandat.

Stuart Mill[1], qui estime que dans une république le président doit être l'élu de la majorité du Parlement, « parce que cette majorité nommera, en général, son propre chef, qui est toujours un des hommes politiques les plus importants, et souvent le premier de tous », Stuart Mill n'hésite pas à penser qu'il est indispensable que le mandat du président ait une certaine durée. C'est l'unique moyen, suivant l'auteur que nous citons, de mettre l'exécutif à l'abri des crises parlementaires, qui renversent si fréquemment en Angleterre le premier ministre. L'idéal de Stuart Mill est le système américain, « moins l'élection populaire et ses maux ».

La Constitution actuelle de la France réalise assez bien cet idéal.

[1] *Le Gouvernement représentatif*, 2e édit., 1865.

La durée du mandat présidentiel est plus longue chez nous que dans tout autre pays. Aux États-Unis, le président et le vice-président ne sont nommés que pour quatre ans. Il en est de même au Mexique, au Paraguay, dans l'Uruguay, au Vénézuéla, dans la République dominicaine, dans celle d'Haïti, au Pérou, dans le Guatémala et le Honduras. Le mandat le plus long est celui du président de l'Équateur et du président de la confédération Argentine (six ans). Le plus court est celui du président de la Confédération helvétique, qui expire au bout d'une année.

L'Assemblée nationale, avant de fixer à sept ans la durée des pouvoirs du président de la République, a dû examiner diverses propositions qui les auraient étendus au delà ou reculés en deçà de cette limite. Les souvenirs du consulat de l'an VIII et de la présidence de 1852 indiquaient aux uns le terme de dix ans (proposition Changarnier); aux autres, le terme de dix ans paraissait trop éloigné : ils trouvaient suffisante une prorogation de cinq années seulement (proposition Laboulaye — *séance du* 15 *nov.* 1873). Le septennat fut un moyen terme entre les deux dates.

Certaines Constitutions républicaines, pour empêcher le président de se perpétuer au pouvoir, ont déclaré qu'à l'expiration de son mandat il ne serait pas rééligible. En Suisse, par exemple, le président ne peut remplir ses fonctions pendant deux années consécutives. Le président de la confédération Argentine n'est pas non plus rééligible. La Constitution française a témoigné moins de défiance au chef de

l'État; et l'article 2 de la loi du 25 février 1875 prend soin de dire que « le président est rééligible ». Il peut donc être élu deux ou plusieurs fois de suite [1].

Pour que l'élection soit valable, il faut qu'elle réunisse la majorité absolue des suffrages dans l'Assemblée nationale, composée du Sénat et de la Chambre des députés. Nous avons vu qu'aux États-Unis le candidat à la présidence devait réunir, pour être nommé, la majorité du nombre total des électeurs présidentiels, et, dans les cas où la nomination est faite par la Chambre des représentants, la majorité des voix attribuées aux États. La Constitution française de 1848 exigeait, pour valider l'élection du président, la majorité absolue de tous les électeurs des départements et de l'Algérie (art. 43). Ces différentes règles ont le même but : asseoir sur une large base l'autorité du président, et ne l'admettre que si elle est appuyée par le consentement d'une majorité, que cette majorité soit prise d'ailleurs dans le peuple ou dans le Parlement.

Les lois constitutionnelles règlent la procédure qu'il conviendra de suivre dans trois cas : expiration du mandat, démission ou décès du président de la République. Reprenons successivement chacune de ces hypothèses.

[1] De même, aux États-Unis, le président est indéfiniment rééligible; mais, Washington ayant refusé une troisième présidence, son exemple a, jusqu'ici, fait loi pour ses successeurs.

Dans la première, c'est-à-dire quand le mandat du président de la République est sur le point d'expirer, les Chambres doivent être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau président. Cette réunion doit être faite un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du chef de l'État. Si le président n'en prend pas l'initiative, elle a lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration des pouvoirs.

Dans le second cas, c'est-à-dire quand le président vient à mourir; ou dans le troisième, c'est-à-dire quand il donne sa démission, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit. Si la Chambre des députés se trouvait dissoute au moment de la vacance du Pouvoir exécutif, les colléges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait sans convocation [1].

Aux États-Unis, les élections présidentielles ont lieu tous les quatre ans, le premier mardi du mois de novembre. Le vice-président remplace le président, si ce dernier meurt, donne sa démission ou est frapppé d'une incapacité quelconque. La Suisse a également un vice-président du Conseil fédéral, qui a vocation éventuelle à la présidence de la Confédération. Le législateur français de 1875 n'a pas cru devoir instituer une vice-présidence de la République, bien que la Constitution de 1848 ait imité sur ce point les législations étrangères. Le vice-pré-

[1] Voy. art. 3 de la loi sur les rapports des pouvoirs publics.

sident de la République était alors de plein droit président du Conseil d'État.

CHAPITRE II.

ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

Attributions administratives. — Attributions gouvernementales. — Nomination à tous les emplois civils et militaires. — Question du droit de paix et de guerre. Solutions diverses. — Droit de représenter le pays dans les solennités nationales.

Attributions législatives directes et indirectes. — Droit de convoquer et d'ajourner le Parlement; de dissoudre la Chambre des députés. Avis du Sénat. — Législation comparée. — Messages. — Droit d'initiative. — Question du droit de sanction; solutions diverses. — Promulgation et publication de la loi. — Décrets.

Attributions judiciaires. — Droit de nommer les juges. — Des droits de grâce et d'amnistie. — Responsabilité du président de la République; renvoi. — Question du serment.

On peut ranger sous quatre chefs les attributions du Pouvoir exécutif :

1° Attributions administratives ; — 2° attributions gouvernementales ; — 3° attributions législatives ; — 4° attributions judiciaires.

Il convient d'écarter la première de ces catégories d'attributions. Elle se rattache exclusivement au droit administratif. Disons seulement que les attributions *administratives* se résument dans la faculté de rendre des *décrets*.

Attributions gouvernementales. — Les attributions *gouvernementales* du chef de l'État sont très-

importantes dans tous les pays. Que la forme du gouvernement soit républicaine ou monarchique, il est une foule d'actes que le Pouvoir législatif, pouvoir essentiellement collectif, ne peut accomplir par lui-même. « Il est aisé de voir, dit Rousseau[1], que la puissance exécutive ne peut appartenir à la généralité comme législatrice ou souveraine, parce que cette puissance ne consiste qu'en des actes particuliers, qui ne sont point du ressort de la loi, et, par conséquent, de celui du souverain, dont tous les actes ne peuvent être que des lois. »

Le gouvernement n'est donc que l'exercice du Pouvoir exécutif. Aux termes de nos lois constitutionnelles, il comprend : le droit de disposer de la force armée, la nomination à tous les emplois civils et militaires, le privilége de représenter le pays dans les solennités nationales et les relations avec les puissances étrangères ; enfin celui de négocier et de ratifier les traités, sous les réserves que nous indiquerons plus tard.

Par le commandement suprême de l'armée, le chef de l'État tient dans ses mains « la force », cette force qui devrait toujours être mise au service de la loi et qui a été plus d'une fois tournée contre elle. Par la nomination à tous les emplois civils et militaires, il peut arriver à se composer une légion de partisans dévoués qui étendent son autorité et fortifient son prestige sur toute la surface du territoire.

[1] *Contrat social*, liv. III, chap. Ier.

Un orateur calculait, en 1848 [1], que le président de la République nommerait 362,280 employés, émargeant ensemble 423 millions de francs. La proportion, si elle est exacte, n'a pas dû faiblir depuis cette époque. Dans presque tous les pays monarchiques, les souverains ont les mêmes attributions gouvernementales. Le droit de nommer les hauts fonctionnaires, au premier rang desquels se placent les ministres, leur est presque toujours accordé. C'est également au chef de l'État qu'il appartient de désigner les ambassadeurs. La gravité de ce choix n'a pas besoin d'être démontrée : car l'incapacité ou la présomption d'un ambassadeur ont entraîné plus d'un grand pays dans des luttes désastreuses.

Dans les États monarchiques, le droit de déclarer la guerre et de faire les traités paraît une application naturelle de l'autorité royale ou impériale. On citerait à peine deux ou trois Constitutions qui entourent cette prérogative capitale de quelques garanties, d'ailleurs peu sérieuses. En Suède par exemple, le roi, avant de déclarer la guerre ou de faire la paix, doit prendre l'avis du Conseil d'État : seulement il n'est pas obligé de le suivre. En Portugal, le roi « déclare la guerre et fait la paix, en transmettant à l'Assemblée les communications compatibles avec l'intérêt et la sûreté de l'État ».

La question du droit de paix et de guerre a sou-

[1] Voy. discours de M. Bouvet (séance du 14 octobre 1848).

levé, en 1790, un débat fameux entre deux grands orateurs de la Révolution, Barnave et Mirabeau : le premier soutenant que, la déclaration de guerre étant un acte de volonté, c'est au Corps législatif qu'il appartient de l'exprimer, puisque le Corps législatif exprime la volonté nationale ; le second se prononçant pour un système mixte « qui consiste à attribuer concurremment le droit de faire la paix et la guerre aux deux pouvoirs que la Constitution a consacrés, c'est-à-dire au droit mixte qui tient à la fois de l'action et de la volonté ». Il est à remarquer que les arguments de Mirabeau sont presque exclusivement tirés du caractère monarchique de la Constitution. « Je ne crois pas, disait-il, qu'on puisse, sans anéantir la Constitution, déléguer au roi l'exercice du droit de faire la paix ou la guerre ; je ne crois pas non plus qu'on puisse attribuer exclusivement ce droit au Corps législatif, sans nous préparer des dangers d'une autre nature, et non moins redoutables. Mais sommes-nous forcés de faire un choix exclusif ? Ne peut-on pas, pour une des fonctions du gouvernement qui tient tout à la fois de l'action et de la volonté, de l'exécution et de la délibération, faire concourir au même but, sans les exclure l'un par l'autre, les deux pouvoirs qui constituent la force de la nation et qui représentent sa sagesse ? »

A son contradicteur qui maintient que le droit de déclarer la guerre est un acte de souveraineté qui rentre dans les attributions du Pouvoir législatif, Mirabeau répond que le raisonnement serait juste si

le Corps législatif avait tout le Pouvoir législatif. Mais, en réalité, le roi participe à ce dernier pouvoir : cela résulte de son droit de véto et de la nécessité de sa sanction pour assurer l'existence légale des actes du Corps législatif. Donc, lorsqu'il s'agit d'exprimer la volonté générale sur la question de paix ou de guerre, il est naturel que le monarque et le Corps législatif, c'est-à-dire les deux délégués de la nation, concourent à l'exercice du droit dont il s'agit.

L'Assemblée nationale donna raison à Mirabeau contre Barnave, en adoptant le projet de décret présenté par le premier de ces orateurs, décret qui figure dans la Constitution de 1791 et débute ainsi : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle du roi et sanctionné par lui. » Ainsi les deux représentants du Pouvoir législatif sont appelés à se mettre d'accord sur la déclaration de guerre. Il est évident que les raisons fournies dans cette discussion célèbre se réduisent presque à rien, quand le chef de l'État ne participe pas à l'exercice du Pouvoir législatif. C'est ce qui a lieu, par exemple, aux termes de nos lois constitutionnelles de 1875. Dès lors, il paraît logique d'attribuer exclusivement aux dépositaires du Pouvoir législatif, c'est-à-dire aux membres des Assemblées, le droit qui nous occupe. Aussi notre loi sur les rapports des pouvoirs publics a-t-elle décidé que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Les Constitutions républicaines ne manquent pas, en général, d'accorder aux principes cette satisfaction.

Aux États-Unis, le droit de déclarer la guerre est compris dans les attributions du Congrès, qui est chargé en même temps de délivrer les lettres de marque et de faire des règlements « sur les captures de terre et de mer ». Le président ne peut conclure les traités que de l'avis et du consentement du Sénat, et à la condition que les deux tiers des sénateurs présents donnent leur approbation. L'avis du Sénat est exigé aussi pour la désignation des ambassadeurs, des consuls, des juges des cours suprêmes et d'un grand nombre de fonctionnaires publics.

Le Pouvoir législatif, qui, en vertu de la loi du 24 mai 1872, nommait les membres du Conseil d'État, est dépouillé pour l'avenir de cette attribution, qui passe au président de la République. Remarquons, par contre, que ce dernier ne participe en rien à la constitution de la Chambre haute, et que le Pouvoir législatif, en se conférant le droit de nommer 75 sénateurs, n'a demandé au chef de l'État la désignation d'aucun candidat.

Nous n'insisterons pas sur le privilége de représenter le pays dans les solennités nationales, bien que le chef de l'État puisse être fréquemment appelé à jouer un rôle personnel important, par exemple dans la réception des chefs d'États étrangers et dans certaines relations diplomatiques.

le Corps législatif avait tout le Pouvoir législatif. Mais, en réalité, le roi participe à ce dernier pouvoir : cela résulte de son droit de véto et de la nécessité de sa sanction pour assurer l'existence légale des actes du Corps législatif. Donc, lorsqu'il s'agit d'exprimer la volonté générale sur la question de paix ou de guerre, il est naturel que le monarque et le Corps législatif, c'est-à-dire les deux délégués de la nation, concourent à l'exercice du droit dont il s'agit.

L'Assemblée nationale donna raison à Mirabeau contre Barnave, en adoptant le projet de décret présenté par le premier de ces orateurs, décret qui figure dans la Constitution de 1791 et débute ainsi : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle du roi et sanctionné par lui. » Ainsi les deux représentants du Pouvoir législatif sont appelés à se mettre d'accord sur la déclaration de guerre. Il est évident que les raisons fournies dans cette discussion célèbre se réduisent presque à rien, quand le chef de l'État ne participe pas à l'exercice du Pouvoir législatif. C'est ce qui a lieu, par exemple, aux termes de nos lois constitutionnelles de 1875. Dès lors, il paraît logique d'attribuer exclusivement aux dépositaires du Pouvoir législatif, c'est-à-dire aux membres des Assemblées, le droit qui nous occupe. Aussi notre loi sur les rapports des pouvoirs publics a-t-elle décidé que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Les Constitutions républicaines ne manquent pas, en général, d'accorder aux principes cette satisfaction.

Aux États-Unis, le droit de déclarer la guerre est compris dans les attributions du Congrès, qui est chargé en même temps de délivrer les lettres de marque et de faire des règlements « sur les captures de terre et de mer ». Le président ne peut conclure les traités que de l'avis et du consentement du Sénat, et à la condition que les deux tiers des sénateurs présents donnent leur approbation. L'avis du Sénat est exigé aussi pour la désignation des ambassadeurs, des consuls, des juges des cours suprêmes et d'un grand nombre de fonctionnaires publics.

Le Pouvoir législatif, qui, en vertu de la loi du 24 mai 1872, nommait les membres du Conseil d'État, est dépouillé pour l'avenir de cette attribution, qui passe au président de la République. Remarquons, par contre, que ce dernier ne participe en rien à la constitution de la Chambre haute, et que le Pouvoir législatif, en se conférant le droit de nommer 75 sénateurs, n'a demandé au chef de l'État la désignation d'aucun candidat.

Nous n'insisterons pas sur le privilége de représenter le pays dans les solennités nationales, bien que le chef de l'État puisse être fréquemment appelé à jouer un rôle personnel important, par exemple dans la réception des chefs d'États étrangers et dans certaines relations diplomatiques.

le Corps législatif avait tout le Pouvoir législatif. Mais, en réalité, le roi participe à ce dernier pouvoir : cela résulte de son droit de véto et de la nécessité de sa sanction pour assurer l'existence légale des actes du Corps législatif. Donc, lorsqu'il s'agit d'exprimer la volonté générale sur la question de paix ou de guerre, il est naturel que le monarque et le Corps législatif, c'est-à-dire les deux délégués de la nation, concourent à l'exercice du droit dont il s'agit.

L'Assemblée nationale donna raison à Mirabeau contre Barnave, en adoptant le projet de décret présenté par le premier de ces orateurs, décret qui figure dans la Constitution de 1791 et débute ainsi : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle du roi et sanctionné par lui. » Ainsi les deux représentants du Pouvoir législatif sont appelés à se mettre d'accord sur la déclaration de guerre. Il est évident que les raisons fournies dans cette discussion célèbre se réduisent presque à rien, quand le chef de l'État ne participe pas à l'exercice du Pouvoir législatif. C'est ce qui a lieu, par exemple, aux termes de nos lois constitutionnelles de 1875. Dès lors, il paraît logique d'attribuer exclusivement aux dépositaires du Pouvoir législatif, c'est-à-dire aux membres des Assemblées, le droit qui nous occupe. Aussi notre loi sur les rapports des pouvoirs publics a-t-elle décidé que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Les Constitutions républicaines ne manquent pas, en général, d'accorder aux principes cette satisfaction.

Aux États-Unis, le droit de déclarer la guerre est compris dans les attributions du Congrès, qui est chargé en même temps de délivrer les lettres de marque et de faire des règlements « sur les captures de terre et de mer ». Le président ne peut conclure les traités que de l'avis et du consentement du Sénat, et à la condition que les deux tiers des sénateurs présents donnent leur approbation. L'avis du Sénat est exigé aussi pour la désignation des ambassadeurs, des consuls, des juges des cours suprêmes et d'un grand nombre de fonctionnaires publics.

Le Pouvoir législatif, qui, en vertu de la loi du 24 mai 1872, nommait les membres du Conseil d'État, est dépouillé pour l'avenir de cette attribution, qui passe au président de la République. Remarquons, par contre, que ce dernier ne participe en rien à la constitution de la Chambre haute, et que le Pouvoir législatif, en se conférant le droit de nommer 75 sénateurs, n'a demandé au chef de l'État la désignation d'aucun candidat.

Nous n'insisterons pas sur le privilége de représenter le pays dans les solennités nationales, bien que le chef de l'État puisse être fréquemment appelé à jouer un rôle personnel important, par exemple dans la réception des chefs d'États étrangers et dans certaines relations diplomatiques.

le Corps législatif avait tout le Pouvoir législatif. Mais, en réalité, le roi participe à ce dernier pouvoir : cela résulte de son droit de véto et de la nécessité de sa sanction pour assurer l'existence légale des actes du Corps législatif. Donc, lorsqu'il s'agit d'exprimer la volonté générale sur la question de paix ou de guerre, il est naturel que le monarque et le Corps législatif, c'est-à-dire les deux délégués de la nation, concourent à l'exercice du droit dont il s'agit.

L'Assemblée nationale donna raison à Mirabeau contre Barnave, en adoptant le projet de décret présenté par le premier de ces orateurs, décret qui figure dans la Constitution de 1791 et débute ainsi : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle du roi et sanctionné par lui. » Ainsi les deux représentants du Pouvoir législatif sont appelés à se mettre d'accord sur la déclaration de guerre. Il est évident que les raisons fournies dans cette discussion célèbre se réduisent presque à rien, quand le chef de l'État ne participe pas à l'exercice du Pouvoir législatif. C'est ce qui a lieu, par exemple, aux termes de nos lois constitutionnelles de 1875. Dès lors, il paraît logique d'attribuer exclusivement aux dépositaires du Pouvoir législatif, c'est-à-dire aux membres des Assemblées, le droit qui nous occupe. Aussi notre loi sur les rapports des pouvoirs publics a-t-elle décidé que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Les Constitutions républicaines ne manquent pas, en général, d'accorder aux principes cette satisfaction.

Aux États-Unis, le droit de déclarer la guerre est compris dans les attributions du Congrès, qui est chargé en même temps de délivrer les lettres de marque et de faire des règlements « sur les captures de terre et de mer ». Le président ne peut conclure les traités que de l'avis et du consentement du Sénat, et à la condition que les deux tiers des sénateurs présents donnent leur approbation. L'avis du Sénat est exigé aussi pour la désignation des ambassadeurs, des consuls, des juges des cours suprêmes et d'un grand nombre de fonctionnaires publics.

Le Pouvoir législatif, qui, en vertu de la loi du 24 mai 1872, nommait les membres du Conseil d'État, est dépouillé pour l'avenir de cette attribution, qui passe au président de la République. Remarquons, par contre, que ce dernier ne participe en rien à la constitution de la Chambre haute, et que le Pouvoir législatif, en se conférant le droit de nommer 75 sénateurs, n'a demandé au chef de l'État la désignation d'aucun candidat.

Nous n'insisterons pas sur le privilége de représenter le pays dans les solennités nationales, bien que le chef de l'État puisse être fréquemment appelé à jouer un rôle personnel important, par exemple dans la réception des chefs d'États étrangers et dans certaines relations diplomatiques.

le Corps législatif avait tout le Pouvoir législatif. Mais, en réalité, le roi participe à ce dernier pouvoir : cela résulte de son droit de véto et de la nécessité de sa sanction pour assurer l'existence légale des actes du Corps législatif. Donc, lorsqu'il s'agit d'exprimer la volonté générale sur la question de paix ou de guerre, il est naturel que le monarque et le Corps législatif, c'est-à-dire les deux délégués de la nation, concourent à l'exercice du droit dont il s'agit.

L'Assemblée nationale donna raison à Mirabeau contre Barnave, en adoptant le projet de décret présenté par le premier de ces orateurs, décret qui figure dans la Constitution de 1791 et débute ainsi : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle du roi et sanctionné par lui. » Ainsi les deux représentants du Pouvoir législatif sont appelés à se mettre d'accord sur la déclaration de guerre. Il est évident que les raisons fournies dans cette discussion célèbre se réduisent presque à rien, quand le chef de l'État ne participe pas à l'exercice du Pouvoir législatif. C'est ce qui a lieu, par exemple, aux termes de nos lois constitutionnelles de 1875. Dès lors, il paraît logique d'attribuer exclusivement aux dépositaires du Pouvoir législatif, c'est-à-dire aux membres des Assemblées, le droit qui nous occupe. Aussi notre loi sur les rapports des pouvoirs publics a-t-elle décidé que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Les Constitutions républicaines ne manquent pas, en général, d'accorder aux principes cette satisfaction.

Aux États-Unis, le droit de déclarer la guerre est compris dans les attributions du Congrès, qui est chargé en même temps de délivrer les lettres de marque et de faire des règlements « sur les captures de terre et de mer ». Le président ne peut conclure les traités que de l'avis et du consentement du Sénat, et à la condition que les deux tiers des sénateurs présents donnent leur approbation. L'avis du Sénat est exigé aussi pour la désignation des ambassadeurs, des consuls, des juges des cours suprêmes et d'un grand nombre de fonctionnaires publics.

Le Pouvoir législatif, qui, en vertu de la loi du 24 mai 1872, nommait les membres du Conseil d'État, est dépouillé pour l'avenir de cette attribution, qui passe au président de la République. Remarquons, par contre, que ce dernier ne participe en rien à la constitution de la Chambre haute, et que le Pouvoir législatif, en se conférant le droit de nommer 75 sénateurs, n'a demandé au chef de l'État la désignation d'aucun candidat.

Nous n'insisterons pas sur le privilége de représenter le pays dans les solennités nationales, bien que le chef de l'État puisse être fréquemment appelé à jouer un rôle personnel important, par exemple dans la réception des chefs d'États étrangers et dans certaines relations diplomatiques.

le Corps législatif avait tout le Pouvoir législatif. Mais, en réalité, le roi participe à ce dernier pouvoir : cela résulte de son droit de véto et de la nécessité de sa sanction pour assurer l'existence légale des actes du Corps législatif. Donc, lorsqu'il s'agit d'exprimer la volonté générale sur la question de paix ou de guerre, il est naturel que le monarque et le Corps législatif, c'est-à-dire les deux délégués de la nation, concourent à l'exercice du droit dont il s'agit.

L'Assemblée nationale donna raison à Mirabeau contre Barnave, en adoptant le projet de décret présenté par le premier de ces orateurs, décret qui figure dans la Constitution de 1791 et débute ainsi : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle du roi et sanctionné par lui. » Ainsi les deux représentants du Pouvoir législatif sont appelés à se mettre d'accord sur la déclaration de guerre. Il est évident que les raisons fournies dans cette discussion célèbre se réduisent presque à rien, quand le chef de l'État ne participe pas à l'exercice du Pouvoir législatif. C'est ce qui a lieu, par exemple, aux termes de nos lois constitutionnelles de 1875. Dès lors, il paraît logique d'attribuer exclusivement aux dépositaires du Pouvoir législatif, c'est-à-dire aux membres des Assemblées, le droit qui nous occupe. Aussi notre loi sur les rapports des pouvoirs publics a-t-elle décidé que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Les Constitutions républicaines ne manquent pas, en général, d'accorder aux principes cette satisfaction.

Aux États-Unis, le droit de déclarer la guerre est compris dans les attributions du Congrès, qui est chargé en même temps de délivrer les lettres de marque et de faire des règlements « sur les captures de terre et de mer ». Le président ne peut conclure les traités que de l'avis et du consentement du Sénat, et à la condition que les deux tiers des sénateurs présents donnent leur approbation. L'avis du Sénat est exigé aussi pour la désignation des ambassadeurs, des consuls, des juges des cours suprêmes et d'un grand nombre de fonctionnaires publics.

Le Pouvoir législatif, qui, en vertu de la loi du 24 mai 1872, nommait les membres du Conseil d'État, est dépouillé pour l'avenir de cette attribution, qui passe au président de la République. Remarquons, par contre, que ce dernier ne participe en rien à la constitution de la Chambre haute, et que le Pouvoir législatif, en se conférant le droit de nommer 75 sénateurs, n'a demandé au chef de l'État la désignation d'aucun candidat.

Nous n'insisterons pas sur le privilége de représenter le pays dans les solennités nationales, bien que le chef de l'État puisse être fréquemment appelé à jouer un rôle personnel important, par exemple dans la réception des chefs d'États étrangers et dans certaines relations diplomatiques.

le Corps législatif avait tout le Pouvoir législatif. Mais, en réalité, le roi participe à ce dernier pouvoir : cela résulte de son droit de véto et de la nécessité de sa sanction pour assurer l'existence légale des actes du Corps législatif. Donc, lorsqu'il s'agit d'exprimer la volonté générale sur la question de paix ou de guerre, il est naturel que le monarque et le Corps législatif, c'est-à-dire les deux délégués de la nation, concourent à l'exercice du droit dont il s'agit.

L'Assemblée nationale donna raison à Mirabeau contre Barnave, en adoptant le projet de décret présenté par le premier de ces orateurs, décret qui figure dans la Constitution de 1791 et débute ainsi : « La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle du roi et sanctionné par lui. » Ainsi les deux représentants du Pouvoir législatif sont appelés à se mettre d'accord sur la déclaration de guerre. Il est évident que les raisons fournies dans cette discussion célèbre se réduisent presque à rien, quand le chef de l'État ne participe pas à l'exercice du Pouvoir législatif. C'est ce qui a lieu, par exemple, aux termes de nos lois constitutionnelles de 1875. Dès lors, il paraît logique d'attribuer exclusivement aux dépositaires du Pouvoir législatif, c'est-à-dire aux membres des Assemblées, le droit qui nous occupe. Aussi notre loi sur les rapports des pouvoirs publics a-t-elle décidé que le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

Les Constitutions républicaines ne manquent pas, en général, d'accorder aux principes cette satisfaction.

Aux États-Unis, le droit de déclarer la guerre est compris dans les attributions du Congrès, qui est chargé en même temps de délivrer les lettres de marque et de faire des règlements « sur les captures de terre et de mer ». Le président ne peut conclure les traités que de l'avis et du consentement du Sénat, et à la condition que les deux tiers des sénateurs présents donnent leur approbation. L'avis du Sénat est exigé aussi pour la désignation des ambassadeurs, des consuls, des juges des cours suprêmes et d'un grand nombre de fonctionnaires publics.

Le Pouvoir législatif, qui, en vertu de la loi du 24 mai 1872, nommait les membres du Conseil d'État, est dépouillé pour l'avenir de cette attribution, qui passe au président de la République. Remarquons, par contre, que ce dernier ne participe en rien à la constitution de la Chambre haute, et que le Pouvoir législatif, en se conférant le droit de nommer 75 sénateurs, n'a demandé au chef de l'État la désignation d'aucun candidat.

Nous n'insisterons pas sur le privilége de représenter le pays dans les solennités nationales, bien que le chef de l'État puisse être fréquemment appelé à jouer un rôle personnel important, par exemple dans la réception des chefs d'États étrangers et dans certaines relations diplomatiques.

On peut mentionner enfin parmi les attributions gouvernementales du président de la République le droit d'accorder les croix et distinctions honorifiques, si enviées dans notre pays. C'est assurément là un des moyens d'action les plus efficaces dont dispose le gouvernement. Les États monarchiques ont multiplié les ordres à l'infini ; mais quelques républiques, entre autres la Suisse et les États-Unis, ont repoussé ces distinctions, comme contraires à l'esprit d'égalité et indignes d'un peuple libre.

Attributions législatives. — On peut diviser les attributions législatives du chef de l'État en deux catégories : 1° les attributions législatives *indirectes*, c'est-à-dire celles qui n'influent pas directement sur la confection ou la mise en vigueur des lois ; 2° les attributions législatives *directes*, c'est-à-dire celles qui tendent à faire modifier la loi ou à en assurer l'exécution.

Attributions législatives indirectes. — Les premières sont énumérées dans la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics (art. 1, 2, 3, 6). Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier ; mais le Président a le droit de les convoquer antérieurement à cette date. C'est lui qui prononce la clôture de la session. Il peut, en outre, convoquer extraordinairement les Chambres et les ajourner quand elles sont en session. Toutefois l'ajournement

ne doit pas excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session. Ces restrictions au droit d'ajournement caractérisent suffisamment ce droit, et doivent indiquer au président qu'il est d'une bonne politique de ne pas interrompre trop fréquemment le cours des travaux parlementaires.

Quand la situation devient trop tendue entre les deux pouvoirs, le président de la République a une ressource suprême, dont l'usage est encore plus délicat que celui du droit d'ajournement : il peut *dissoudre* la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat (art. 5 de la loi du 25 février). Mais, par une précaution indispensable, la Constitution n'a pas permis au Pouvoir exécutif de prononcer cette dissolution, en ne consultant que sa passion ou son caprice. Avant de prendre une détermination aussi grave, le président est assujetti à s'éclairer de l'avis du Sénat ; et il ne peut passer outre, au cas où le Sénat n'autorise pas la dissolution de l'autre Chambre.

Si le Sénat et le président sont d'accord sur l'opportunité de la dissolution, rien ne s'oppose plus à ce qu'elle soit prononcée. Toutefois, pour que la représentation nationale ne reste pas indéfiniment supprimée, les colléges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections, dans le délai de trois mois. Telle est la réglementation actuelle du droit de

dissolution que les lois françaises accordent au président de la République.

Parmi les publicistes qui ont écrit sur les principes du gouvernement représentatif, beaucoup professent que cette prérogative du pouvoir est indispensable pour assurer le jeu régulier des institutions. « Si la puissance exécutrice, dit Montesquieu[1], n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique : car, comme il pourra se donner le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances. » Stuart Mill estime également que le premier magistrat d'une république « doit posséder le pouvoir de dissoudre le Parlement, même sous un système où il serait assuré de garder sa place pendant une période déterminée. Il ne devrait pas, dit-il, y avoir en politique de dédales possibles, c'est-à-dire de conflit entre un président et une Assemblée, où ils seraient face à face pendant un laps de temps donné — peut-être de plusieurs années — sans pouvoir se débarrasser l'un de l'autre. » Cet argument présuppose la supériorité de l'exécutif sur le législatif; et il faut reconnaître que les Constitutions monarchiques sont unanimes pour conférer au souverain le droit de dissolution. Des pays même qui, comme la Grèce, ont une Chambre unique et inscrivent en tête de leurs lois que tous les pouvoirs émanent de la nation, ne marchandent pas au Pouvoir exécutif la faculté de faire appel à la nation par

[1] *Esprit des lois*, liv. XI, chap. VI.

voie d'élections générales, quand un conflit s'engage avec le Parlement.

Les partisans du droit de dissolution insistent sur la nécessité de trouver un moyen de dénouer pacifiquement les crises constitutionnelles, et aucun ne leur paraît plus raisonnable que la dissolution du Parlement. Ils ajoutent que ce moyen ne pourrait être considéré comme attentatoire aux droits du peuple et de ses mandataires qu'autant que de nouvelles élections n'auraient pas lieu dans un délai assez court. Montesquieu [1], suivant eux, a bien raison de dire que « si le Corps législatif était un temps considérable sans être assemblé, il n'y aurait plus de liberté; car il arriverait de deux choses l'une: ou qu'il n'y aurait plus de résolutions législatives, et l'État tomberait dans l'anarchie ; ou que ces résolutions seraient prises par la puissance exécutrice, et elle deviendrait absolue ». Mais un tel danger n'est pas à craindre avec une Constitution qui oblige le chef de l'État, la dissolution du Parlement une fois prononcée, à provoquer, dans un délai fixe, des élections générales. Dans le conflit des deux pouvoirs, le dernier mot reste, en définitive, au pays ; et mal en prit à la royauté, en 1830, de ne pas accepter le verdict national.

Il en est tout autrement dans les Constitutions républicaines. Celle des États-Unis, notamment, n'accorde au président le droit, non pas même de

[1] *Esprit des lois*, liv. XI, chap. VI.

dissoudre, mais d'ajourner les Chambres, « qu'en cas de dissentiment entre elles sur le temps de leur ajournement ».

Il va sans dire que le président de la Confédération helvétique, pas plus que le Conseil fédéral, n'a le droit de dissoudre les Chambres.

Sous l'empire de notre Constitution de l'an III, le Conseil des Anciens et celui des Cinq-Cents étaient permanents ; mais ils avaient le droit propre de s'ajourner à des termes qu'ils désignaient. Le Directoire ne pouvait les dissoudre. Les conventionnels, auteurs de la Constitution qui nous occupe, avaient pris l'habitude de faire tout fléchir devant le principe de la souveraineté nationale.

C'est, en effet, à ce point de vue qu'on se place, lorsqu'on refuse absolument au Pouvoir exécutif le droit de dissolution. La monarchie absolue a, dit-on, un souverain : le Roi ; la monarchie constitutionnelle en a deux : le Roi et le Peuple ; la République n'en a qu'un seul : le Peuple. Il y a donc contradiction à permettre au Président d'une République, c'est-à-dire à un délégué, à un mandataire de la Nation, de dissoudre la représentation nationale. Cet argument n'a que plus de force quand le Président est élu par les Assemblées, au lieu de tenir ses pouvoirs du suffrage direct des électeurs. Le Pouvoir exécutif n'étant que l'agent du législatif, comment le premier se débarrasserait-il du second ?



Dans l'état actuel de la législation constitutionnelle de la France, il faut remarquer que le droit de dissolution a un caractère complexe.

Il est d'abord un moyen de faire cesser le désaccord éventuel des deux Chambres ; comme il faut bien que l'une des deux l'emporte, le législateur a accordé le droit d'autoriser la dissolution de la Chambre des députés au Sénat, qui, par la durée plus longue de son mandat et son mode de renouvellement partiel, lui a peut-être semblé moins exposé à représenter un état accidentel de l'opinion publique.

De plus, les pouvoirs du président actuel de l'État ayant une durée fixée par la Constitution elle-même, il y a lieu de prévoir le cas où le droit de dissolution pourrait dénouer un conflit non-seulement entre les deux Chambres, mais entre la Chambre des députés, d'une part, et le Pouvoir exécutif appuyé sur le Sénat, de l'autre.

Enfin, si l'on suppose un désaccord entre le Pouvoir exécutif, d'un côté, et les deux Chambres du Parlement, de l'autre, la solution de la difficulté ne consiste pas alors dans l'expédient monarchique de la dissolution, mais uniquement dans la ressource constitutionnelle d'un changement de ministère. C'est là, du reste, un des traits les plus caractéristiques de l'organisation actuelle des pouvoirs.

En interrompant brusquement la confection des lois, la dissolution risque parfois de troubler le fonctionnement régulier des services publics, qui récla-

ment à tout instant l'adoption de mesures nouvelles et urgentes. Faut-il donc, dans l'intervalle des sessions, ou en attendant les élections générales, armer le gouvernement de pouvoirs extraordinaires? Dans plusieurs pays, on est allé jusque-là. En Danemark, le roi peut, en cas d'urgence, et lorsque le *Rigsdag* n'est pas assemblé, édicter des lois provisoires, pourvu qu'elles ne soient pas contraires au Statut fondamental. Ces lois doivent toujours être présentées au *Rigsdag* dans la session suivante.

Dans l'intervalle des sessions du Sénat, le président des États-Unis est investi du droit de remplir toutes les places vacantes et d'accorder des commissions provisoires.

La Constitution française de 1852 autorisait le chef de l'État à pourvoir, avec le concours du Sénat, aux nécessités du gouvernement. La Constitution actuelle n'augmente pas les pouvoirs du président quand le Parlement ne siége pas. Elle semble même inviter le gouvernement à rester alors plus strict observateur que jamais des limites de ses attributions ; et elle l'assujettit à convoquer les Chambres, si la demande en est faite par la majorité des membres de chacune d'elles.

La dissolution, quand on l'admet, n'est jamais qu'un remède héroïque, et dont l'emploi risque fréquemment d'exaspérer le malade, voire de tuer le médecin.

Si le président de la République désire exposer au Parlement ses idées personnelles, la Constitution lui offre un moyen d'exercer sur la représentation nationale son influence légitime. Il peut adresser aux Chambres des *messages*, qui sont lus à la tribune par un ministre. Avant le vote des lois constitutionnelles, le Pouvoir exécutif s'est plusieurs fois servi « du message » pour indiquer à l'Assemblée nationale la politique du gouvernement. C'est ainsi qu'en novembre 1872 M. Thiers demandait aux députés d'organiser la République, et de lui donner « cette force conservatrice dont elle ne peut se passer ». C'est ainsi que, l'année suivante, le maréchal de Mac-Mahon demandait encore par voie de message que l'Assemblée ne subordonnât pas la prorogation des pouvoirs présidentiels au vote des lois constitutionnelles (13 novembre 1873).

Il est presque superflu de faire remarquer qu'au point de vue de la conduite politique il peut y avoir de graves inconvénients pour le président de la République à mettre trop souvent sa personne en avant. Le caractère de son autorité doit l'engager à réserver, pour des circonstances tout à fait exceptionnelles, une intervention directe dans les débats législatifs. La même réserve s'impose aux ministres, qui, dans la pratique, prennent une certaine part à la rédaction des messages, puisqu'elle est arrêtée ordinairement en conseil des ministres.

Attributions législatives directes. — Si les repré-

sentants de la nation jouissent, dans l'exercice du Pouvoir législatif, de l'entière souveraineté qui appartient à celle-ci, il semble sage néanmoins que l'*initiative* des lois soit partagée entre eux et l'exécutif.

Cette règle se justifie par des raisons tirées de la nature des choses et de la nécessité. En effet, d'une part, le Pouvoir exécutif est mieux placé que personne pour posséder des renseignements exacts sur la situation du pays. Il sait ou doit savoir quels sont ses besoins, ses désirs, ses aspirations. Les rapports qu'il reçoit de tous ses auxiliaires lui permettent de se faire une opinion juste sur l'opportunité de telle ou telle loi. Enfin, chargé de diriger la marche des affaires publiques, lui seul peut sentir la nécessité de certaines mesures. Tels sont les motifs que l'on invoque pour concéder au Pouvoir exécutif le droit d'initiative.

Dans un autre système cependant, on fait observer que cette attribution importante semble inconciliable avec le fondement même du régime républicain, qui est la souveraineté absolue du peuple. Dans une république, disent les partisans de cette manière de voir, le chef de l'État n'est qu'un pur agent d'exécution. Il y aurait confusion, s'il proposait lui-même les mesures qu'il est chargé d'appliquer. Il n'en est pas de même dans une monarchie constitutionnelle, où le chef de l'État est souverain et représente un autre principe que celui de la volonté populaire ; dès lors, son initiative ne fait plus double emploi avec celle du Parlement.

Quoi qu'il en soit, l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 porte, dans sa première partie, que « le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres ».

Aux États-Unis, le président de la République n'a que le droit « de donner au Congrès des informations sur l'état de l'Union, et de recommander à sa considération les mesures qu'il jugera nécessaires et convenables ».

En Suisse, bien que le Pouvoir exécutif repose sur plusieurs têtes, il a des attributions plus importantes que celles du président des États-Unis. Les membres du Conseil fédéral ont voix consultative dans les deux sections de l'Assemblée fédérale, ainsi que le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération. Le Conseil fédéral présente des projets de lois, décrets ou arrêtés à l'Assemblée fédérale, et donne son préavis sur les propositions qui lui sont adressées par les Conseils ou les cantons.

Les Constitutions des républiques américaines admettent en général le Pouvoir exécutif au partage du droit d'initiative. Celle du Pérou va même jusqu'à le mettre tout entier entre les mains du président, à l'exclusion des deux Chambres, qui prêtent seulement leur concours à l'élaboration de la loi. — Le Chili, la République dominicaine, le Vénézuéla, refusent au contraire le droit d'initiative au président, pour le concentrer dans les Chambres.

L'organisation des États monarchiques comporte

nécessairement de moins grandes variétés. Les monarques ont tous le droit d'initiative, et l'on citerait peu d'États où il fût soumis à quelques restrictions. — La Suède impose au souverain de ne présenter aucun projet de loi avant d'avoir demandé l'avis du Conseil d'État et du tribunal suprême. — En Grèce, le Conseil d'État examine également tous les projets émanés de la Couronne.

Par contre, on trouve encore des Constitutions monarchiques qui n'admettent pas les deux Chambres au partage du droit d'initiative. Telle est la loi hollandaise, qui ne confère cette prérogative qu'au roi et à la deuxième Chambre. La Charte wurtembergeoise de 1819 allait bien plus loin, puisqu'elle conférait au roi seul le droit d'initiative. Mais, depuis la loi du 23 juin 1874, cette disposition antilibérale a cédé, comme nous l'avons vu [1], devant le droit moderne.

Bien que nos lois constitutionnelles accordent au président de la République le droit de proposer les lois, concurremment avec les membres des deux Chambres, il n'en résulte pas qu'il partage avec les Assemblées le *pouvoir législatif*. Autre chose est proposer la loi, et autre chose est la faire et lui imprimer un caractère définitif.

Quand le chef de l'État participe à l'exercice du pouvoir législatif, quand son consentement est in-

[1] Voy. le livre Ier, chap. Ier de la première partie.

dispensable à la perfection de la loi, on dit qu'il a le droit de *sanction*. Cette prérogative n'est nullement connexe au droit d'initiative. Ainsi la Constitution de 1791 refuse au roi le droit d'initiative et lui accorde le droit de sanction.

Il arrive également que le chef de l'État cumule les deux priviléges. C'est ce qui résulte notamment de la Charte de 1814, de celle de 1830 et de la Constitution de 1852.

On peut encore conférer au Pouvoir exécutif le droit d'initiative et lui refuser le droit de sanctionner les lois, de sorte que la loi est complète et obligatoire, soit qu'il l'ait, soit qu'il ne l'ait pas provoquée.

La comparaison des diverses législations constitutionnelles nous amène à dire quelques mots de l'exercice du droit de sanction, bien que ce droit se concilie malaisément avec un régime politique dont le fondement est la reconnaissance de la pleine souveraineté de la nation et de l'entière indépendance du Pouvoir législatif.

La sanction a tantôt un effet absolu, tantôt un effet relatif ; en d'autres termes, elle est tantôt indispensable à la validité de la loi, et tantôt elle n'est qu'une condition, dont l'absence n'invalide pas un projet d'une façon définitive [1].

[1] Notre Charte de 1814 (art. 22) contient un exemple du droit de sanction avec tous ses effets prohibitifs.

La Constitution de 1852 accorde également au chef de l'État le droit de sanction, bien que le Corps législatif n'ait ni le droit d'ini-

Nous avons déjà donné des exemples de cette dernière combinaison [1] ; nous ajouterons que, dans plusieurs États, le droit de sanction n'est accordé au souverain que moyennant certaines réserves. Aussi le roi de Suède ne peut repousser un projet présenté à sa sanction par les Chambres, sans consulter le Conseil d'État et le Tribunal suprême. Il doit en outre motiver son refus.

Nous avons dit qu'il y avait des cas où le refus de sanction n'a pas un effet absolu ; alors la prérogative accordée au chef de l'État prend la dénomination de *véto suspensif*. Tout le monde connaît les graves débats que souleva au sein de l'Assemblée constituante la question du véto. Chacun sait que Mirabeau intervint avec son éloquence ordinaire pour faire accorder au souverain le véto suspensif. Il alla jusqu'à dire : « Je crois le véto du roi tellement nécessaire, que j'aimerais mieux vivre à Constantinople qu'en France, s'il ne l'avait pas. Oui, je le déclare, je ne connaîtrais rien de plus terrible que l'aristocratie souveraine de six cents personnes, qui demain pourraient se rendre inamovibles, après-demain héréditaires et finiraient, comme les aristocrates de tous les pays du monde, par tout envahir. » Conformément à l'opinion soutenue par l'orateur, le droit de véto fut accordé au roi par la Constitution de 1791; mais, dans le cas où le roi refuse son con-

tiative, ni le droit d'amendement. M. Batbie justifiait cette disposition en disant que le gouvernement, après avoir fait voter une loi, pouvait avoir des raisons d'y renoncer.

[1] Pouvoir législatif, liv. Ier, commencement du chapitre Ier.

sentement, ce refus n'est que suspensif. Lorsque deux législatures reproduisent successivement le projet frappé du véto royal, le roi est censé lui avoir donné sa sanction, et le projet prend le nom de loi.

Sous le Consulat, il n'est question ni de sanction, ni de véto. La loi est parfaite par le vote du Corps législatif; et le droit de véto eût été en effet bien inutile au chef de l'État, puisqu'il avait l'initiative des lois, à titre exclusif, et que les lois ne pouvaient être amendées. Cependant la Constitution de 1852, dans des conditions identiques, exige encore la sanction du Pouvoir exécutif.

La plupart des Constitutions américaines accordent au Pouvoir exécutif la faculté suivante : « Tout bill, dit la Constitution des États-Unis [1], qui aura reçu l'approbation du Sénat et de la Chambre des représentants, sera, avant de devenir loi, présenté au président des États-Unis; s'il l'approuve, il y apposera sa signature, sinon il le renverra avec ses objections à la Chambre dans laquelle il aura été proposé; elle consignera les objections intégralement dans son journal et discutera de nouveau le bill. Si, après cette seconde discussion, deux tiers de la Chambre se prononcent en faveur du bill, il sera envoyé, avec les objections du président, à l'autre Chambre qui le discutera également; et, si la même majorité l'approuve, il deviendra loi : mais,

[1] Art. 1er, sect. VII, § 2.

en pareil cas, les votes des Chambres doivent être donnés par *oui* ou par *non*, et les noms des personnes votant pour ou contre seront inscrits sur le journal de leurs chambres respectives. Si, dans les dix jours (les dimanches non compris), le président ne renvoie point un bill qui lui aura été présenté, ce bill aura force de loi comme s'il l'avait signé, à moins cependant que le Congrès, en s'ajournant, ne prévienne le renvoi : alors le bill ne fera point loi. »

Les mêmes règles s'appliquent à tout ordre, toute résolution ou vote pour lequel le concours des deux Chambres est nécessaire.

Les lois constitutionnelles de 1875 ne soumettent pas la France au régime du véto. Elles se bornent à conférer au président de la République la faculté de demander aux Chambres, dans le délai d'un mois à partir de la transmission de la loi au Pouvoir exécutif, une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. Cette demande est faite par un message motivé [1]. Ainsi, dans l'état actuel de notre droit public, le consentement du président n'est pas nécessaire à la perfection de la loi, qui devient définitive par le vote des Chambres.

Supposons maintenant que la loi est faite : va-

[1] La disposition dont il s'agit se trouvait déjà dans la Constitution de 1848 : « Dans le délai fixé pour la promulgation, disait l'article 58, le président de la République peut, par un message motivé, demander une nouvelle délibération. L'Assemblée délibère : sa résolution devient définitive; elle est transmise au président de la République. » En ce cas, la promulgation a lieu dans le délai fixé pour les lois d'urgence.

t-elle devenir immédiatement exécutoire ? Il faut auparavant que le gouvernement accomplisse trois actes : 1° promulguer la loi, c'est-à-dire notifier son existence au pays ; 2° prescrire par voie de règlement général les mesures nécessaires pour la mise en pratique de la loi ; 3° mettre en œuvre la force publique pour assurer le respect et l'exécution forcée de la loi.

Le président de la République *promulgue* les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente.

L'article 59 de la Constitution de 1848 porte qu'à défaut de promulgation par le président de la République dans les délais constitutionnels, il y serait pourvu par le président de l'Assemblée nationale.

Pour devenir exécutoire, la loi *promulguée* doit être *publiée*.

L'histoire de notre droit public offre une collection assez riche de procédés de *publication*. Vers l'an II, les lois se publiaient à son de trompe dans chaque commune. Plus tard, une loi du 12 vendémiaire an IV porte que les lois, insérées au *Bulletin des lois*, seront envoyées aux Directoires de chaque département et deviendront obligatoires dès la constatation de l'envoi sur un registre *ad hoc*. Mais l'expérience ayant condamné ces procédés, on ne tarda pas à y renoncer. Le titre préliminaire du Code civil orga-

nise ce qu'on a appelé le système de la publication virtuelle. Le législateur établit une présomption, en vertu de laquelle la loi est supposée connue au bout d'un certain temps. Le point de départ du délai est le jour de la promulgation. Ce système pouvait se justifier au moment de la confection du Code civil, puisque, à cette époque, la loi devait être nécessairement promulguée le dixième jour qui suivait le vote.

Mais sous la Restauration le procédé devint défectueux, en ce sens que, aux termes de la Charte de 1814, la loi n'existait que par l'effet de la sanction royale. Or, cette sanction n'étant pas donnée dans un délai fixe, la promulgation risquait fort de ne recevoir qu'une publicité éventuelle et variable. En 1816, on crut trouver un remède à cet état de choses, en donnant à la promulgation de la loi, destinée à devenir le point de départ du délai, une date factice, résultant de l'insertion au *Bulletin des lois*. L'article 2 de l'ordonnance du 27 novembre dispose que la promulgation est réputée connue dans le département de la résidence royale un jour après que le *Bulletin des lois* aura été reçu de l'imprimerie royale par le ministre de la justice.

Un peu plus tard, on introduisit l'usage d'imprimer à l'avance sur chaque *Bulletin des lois* la date de la réception au ministère de la justice, bien que cette réception soit nécessairement postérieure à la date de la publication.

On a souvent contesté la légalité de l'ordonnance de 1816, parce qu'elle semble modifier l'article 1er

du Code civil. Or, dit-on, la loi ne peut être modifiée par une ordonnance. Mais, en réalité, l'ordonnance dont il s'agit ne modifie nullement l'article 1er du Code civil, car cet article ne définissait pas la promulgation. L'ordonnance n'a fait que combler cette lacune dans ses premiers articles. Toutefois, il y a dans ce texte important une autre disposition dont la légalité paraît véritablement sujette à caution : nous voulons parler de l'article 4, qui autorise le gouvernement, « dans les cas et les lieux où il le jugera convenable », à considérer les lois comme publiées et à les déclarer exécutoires du jour qu'elles seront parvenues au préfet, qui en constate la réception sur un registre. C'était là une modification véritable qu'on faisait subir à la loi ; et le gouvernement lui-même se rendit si bien compte de l'illégalité qu'il prit l'habitude de faire insérer dans les lois urgentes une disposition permettant de les rendre rapidement exécutoires.

Cette procédure compliquée, que nous avons cru devoir exposer, parce qu'elle présente un certain intérêt au point de vue juridique, a été considérablement simplifiée par un décret du gouvernement de la Défense nationale, en date du 5 novembre 1870. Aux termes de ce décret, qui consacre le droit attribué au gouvernement par l'ordonnance de 1816, la question de la promulgation et de la publication des lois est réglée à nouveau. L'article 1er décide que désormais la promulgation des lois résultera de leur insertion au *Journal officiel*. Le Code civil est mo-

difié par l'article 2, qui porte que le délai à partir duquel la loi promulguée sera réputée obligatoire est, à Paris, un jour franc après la promulgation et, dans les départements, un jour franc après l'arrivée au chef-lieu de l'arrondissement du *Journal officiel*. Le décret ajoute que le *Bulletin des lois* continuera à être publié et qu'on y insérera les actes non publiés au *Journal officiel*. Cette insertion vaudra pour eux promulgation. Aujourd'hui encore les lois sont promulguées par la voie du *Journal officiel*, et portées ainsi à la connaissance du public. D'après le décret rendu le 6 avril 1876 par le président de la République, les lois doivent être promulguées dans la forme suivante : « Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté, le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit : (texte de la loi). La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État. Fait à..., le... » L'autorité administrative fait en outre afficher un grand nombre de lois d'intérêt général. Le principe de l'affichage était déjà posé dans une ordonnance de 1817, destinée à compléter celle de 1816.

Afin de mettre la loi en pratique, le Pouvoir exécutif a le droit et le devoir de faire des règlements qui sont exécutoires comme la loi elle-même. Les actes du Pouvoir exécutif s'appellent des *décrets*. Ils comportent plusieurs classifications, dont nous aurons à parler à propos du Conseil d'État, mais qui

rentrent plus spécialement dans la sphère du droit administratif. Disons seulement que la ligne de démarcation qui sépare la *loi* du *décret* est parfois assez difficile à tracer.

A l'époque du premier Empire, par exemple, beaucoup de décrets impériaux ont empiété sur le domaine législatif. Depuis la Restauration, on a souvent discuté en justice la question de savoir jusqu'à quel point les décrets dont il s'agit devaient être appliqués par les tribunaux. Le système qui a prévalu en jurisprudence, c'est que ces décrets doivent être considérés comme inattaquables quand ils ont été insérés au *Bulletin des lois*. On essaie de justifier cette solution par un raisonnement assez spécieux et que nous n'avons pas à juger. La Constitution de l'an VIII instituait, dit-on, une autorité, le Sénat, qui avait pour mission d'annuler, sur la demande des tribunaux, les actes inconstitutionnels du chef de l'État. Le Sénat, par son silence, aurait donc validé les décrets impériaux.

Le droit de prendre des décrets est une des attributions les plus considérables du Pouvoir exécutif. C'est avec raison que Rossi fait observer que plusieurs branches importantes de l'administration publique ont été organisées au moyen de décrets. On pourrait citer notamment l'instruction publique et le Conseil d'État.

On sait aussi que l'extension illégale du droit de prendre des ordonnances a été, en 1830, la cause d'une révolution. Dans plusieurs pays, le Pouvoir

exécutif paraît abuser de la même faculté. En Portugal, par exemple, les ministres, exagérant la portée de l'article 75 de la Charte constitutionnelle, « s'arrogent une part énorme de l'autorité législative en interprétant et quelquefois en dénaturant les lois, au moyen de décrets, d'arrêts et de règlements [1] ».

Nous n'insisterons pas sur les moyens matériels dont dispose le gouvernement pour assurer l'exécution de la loi. Les anciennes formules de promulgation contenaient une sorte de mandement aux tribunaux et à la force publique d'avoir à tenir la main à l'application exacte des lois. Depuis, on a supprimé ces formules, qu'on considérait comme inutiles. La meilleure garantie de l'exécution des lois, c'est en effet la force et la solidité du pouvoir central soutenu par l'adhésion de l'opinion publique. Si l'harmonie règne entre les autorités, si l'organisation politique de l'État répond au vœu du plus grand nombre et aux nécessités pratiques qui varient suivant les époques (car, pour emprunter une observation profonde à Rousseau, « on a beaucoup et de tout temps disputé sur la meilleure forme de gouvernement, sans considérer que chacune d'elles est la meilleure en certains cas et la pire en d'autres [2] ») ; si toutes ces conditions de stabilité se trouvent réunies, la hiérarchie de fonctionnaires qui part du centre pour aboutir aux extrémités du pays fera son devoir

[1] Voy. Notice de M. Midosi, avocat à Lisbonne, *Annuaire de la Société de législation comparée*, 1874, p. 382.
[2] *Contrat social*, liv. III, chap. Ier.

avec exactitude, et les populations feront également leur devoir en respectant l'autorité des lois.

Attributions judiciaires. — Après avoir terminé l'étude des attributions *législatives directes* ou *indirectes* du Pouvoir exécutif, nous arrivons à une dernière classe d'attributions, qui nous arrêtera moins longtemps.

Quand on parle de la séparation des trois pouvoirs, on entend, à coup sûr, que chacun de ces trois pouvoirs doit être indépendant dans sa sphère. Mais il ne faut pas exagérer la réalité du principe, car on se heurterait bien vite à l'évidence des faits. Il suffit, en effet, de se reporter aux développements qui précèdent pour remarquer que le Pouvoir exécutif influe dans une certaine mesure sur le Pouvoir législatif, notamment par le droit de dissolution et le droit de prendre des décrets.

Il nous reste à démontrer qu'il n'influe pas moins sur le *Pouvoir judiciaire*. Cette influence se manifeste sous deux formes : 1° le chef de l'État, par l'intermédiaire de son agent, le ministre de la justice, nomme tous les membres de la magistrature assise, et nomme et révoque tous les représentants du ministère public (nous ne parlons pas des officiers ministériels et de tous les auxiliaires de la justice, dont l'investiture par le chef de l'État se réduit, depuis 1816, à une formalité); 2° le Pouvoir exécutif corrige la sévérité des arrêts de la justice, au moyen du droit de grâce.

Certes, nous n'avons pas le dessein de soutenir

que la nomination des juges par le chef de l'État porte nécessairement atteinte à l'indépendance de leurs décisions. Toutefois, il ne faudrait pas remonter très-haut dans notre histoire pour trouver des circonstances où la magistrature a été mise en demeure de prêter son concours à un parti politique. Il est toujours mauvais de placer un magistrat dans la cruelle alternative ou de sacrifier sa carrière, ou de manquer à cette impartialité qui est le premier de ses devoirs professionnels.

Le plus grand nombre des Constitutions prêtènt le flanc à cette critique, dont il serait puéril de méconnaître la gravité. Ajoutons que l'inamovibilité de la magistrature assise, tout en préservant le juge d'une révocation brutale, est impuissante à remédier aux effets capricieux de la faveur ou de la disgrâce du pouvoir. La suppression de l'avancement équivaut à peu près à une révocation. Où donc est le remède? Assurément, il ne peut consister dans la vénalité des charges. Montesquieu[1], dit Voltaire, « a déshonoré son ouvrage » en la défendant par ce raisonnement singulier que, « dans une monarchie, où, quand les charges ne se vendraient pas par un règlement public, l'indigence, l'avidité des courtisans les vendraient tout de même, le hasard donnera de meilleurs sujets que le choix du prince ».

Il y a bien une autre solution, qui ne dérive ni de la vénalité des offices, ni du choix du prince. Elle se

[1] *Esprit des lois,* liv. V, chap. XIX.

trouve dans la loi du 24 août 1790, qui attribuait aux justiciables le droit d'élire les juges.

Ce système de l'élection des magistrats fut reconnu par les Constitutions successives, jusqu'à celle de l'an VIII, qui transporta la nomination des juges au chef de l'État, sauf à les choisir sur une liste, d'ailleurs fort restreinte. Seuls les juges de paix devaient continuer à être élus par les justiciables. Quant aux juges de cassation, leur désignation était confiée au Sénat conservateur. La Constitution de l'an VIII et la loi de ventôse, qui la suivit, accordaient aux magistrats, à titre de compensation sans doute, le bienfait de l'inamovibilité. Mais cette garantie même était presque illusoire, à en juger du moins par le sénatus-consulte du 12 octobre 1807, qui déclara que les *lettres d'institution* ne seraient accordées aux juges qu'après cinq ans d'exercice et à la condition qu'ils se seraient montrés dignes, pendant cette période, de la confiance du gouvernement.

Telle fut la situation de la magistrature jusqu'à la Charte de 1814, qui généralisa le droit de nomination de tous les juges, en le maintenant entre les mains du roi. Le principe de l'inamovibilité fut reconnu, sauf en ce qui concerne les juges de paix, qui, bien que nommés par le roi, sont déclarés amovibles (art. 61). Depuis la Restauration, le recrutement de la magistrature a été laissé à la discrétion du gouvernement.

Les lois constitutionnelles de 1875 n'ont rien changé à cet état de choses.

Il est presque inutile de dire que la plupart des Constitutions de l'Europe monarchique placent également la nomination des juges au nombre des attributions du Pouvoir exécutif. En Belgique, les conseillers des cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance sont nommés par le roi, sur deux listes doubles présentées, l'une par le Sénat, l'autre par la Cour de cassation. — Quant aux Constitutions républicaines, elles suivent parfois d'autres errements. C'est ainsi que la Constitution des États-Unis attribue au Congrès le privilége de constituer les tribunaux subordonnés à la Cour suprême. Les juges de cette dernière Cour sont nommés par le président, mais « de l'avis et du consentement du Sénat ». De plus, les magistrats de tous les degrés ne conservent leurs places « qu'autant que leur conduite est bonne, et ils reçoivent pour leurs services, à des époques fixées, une indemnité, qui ne peut être diminuée tant qu'ils conservent leur place » (art. 3, sect. Ire de la Constitution). — En Suisse, le chancelier et certains magistrats supérieurs sont nommés par l'Assemblée fédérale.

Nous avons dit plus haut que le Pouvoir exécutif influait encore sur le Pouvoir judiciaire en vertu d'une prérogative qu'on appelle le *droit de grâce*. Il ne sera pas inutile de donner quelques éclaircissements sur la nature précise de ce droit, qu'on ne distingue pas toujours avec une netteté suffisante d'un autre droit, appelé le *droit d'amnistie*.

Le droit de punir est un droit que la société s'arroge beaucoup plus sous l'empire d'une nécessité pratique que par l'effet d'un principe abstrait. « Si donc les circonstances et les événements sont tels, dit M. Ortolan [1], que, loin de demander la répression de ces faits, quels qu'en soient les auteurs, l'utilité publique demande qu'ils soient mis en oubli et qu'aucune suite judiciaire n'y soit donnée, une des deux causes fondamentales du droit de punir de la société non-seulement manque, mais elle vient agir même en sens contraire : ce droit de punir s'évanouit. » De cette opportunité variable selon les circonstances dérive, pour les représentants du pouvoir social, le droit d'amnistie, c'est-à-dire le droit d'oublier les suites pénales que certains faits délictueux ou criminels sont susceptibles d'entraîner. On ne peut dire que l'amnistie anéantisse les faits qui ont motivé la peine : un fait ne se détruit pas. L'efficacité de l'amnistie consiste dans l'acte de la société qui abjure publiquement et solennellement ses ressentiments justes ou injustes, et invite tous les citoyens à faire de même. Les conséquences pénales des crimes ou délits amnistiés tombent du même coup; les peines corporelles cessent d'être appliquées, et la capacité de la personne renaît. Seules les actions civiles en réparation du préjudice ne sont pas éteintes par l'amnistie, car le droit des tiers est sacré.

[1] *Éléments de droit pénal*, liv. Ier, 2e partie, t. VI. — On peut lire aussi, à titre de document historique sur cette question de l'amnistie, le discours prononcé au Sénat par M. Victor Hugo, dans la séance du 22 mai 1876.

La délégation du droit d'amnistie n'est pas faite d'une manière uniforme par toutes les Constitutions. Dans la plupart des États monarchiques, le droit d'amnistie constitue l'une des attributions de la Couronne. En France même, le chef de l'État, sous le dernier règne — pour ne pas remonter plus haut — avait le droit formel d'accorder des amnisties (art. 1er du sénatus-consulte du 25 décembre 1852). Aujourd'hui, l'article 3 de la loi du 25 février 1875 déclare que « les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi ». En revanche, le même texte maintient le *droit de grâce* entre les mains du président.

Il nous reste à voir ce qu'est le droit de grâce, et en quoi *la grâce* diffère de *l'amnistie*.

L'amnistie est une mesure générale qui s'applique à toute une catégorie de personnes. Elle peut même n'avoir pour objet que de faire cesser un état de prévention ; d'interrompre des poursuites commencées contre un ensemble de crimes et de délits, tels que ceux, par exemple, qui résultent d'une insurrection.

Au contraire, *la grâce* n'est que la renonciation au droit de faire exécuter la peine prononcée contre un individu. Elle ne relève pas la personne graciée des déchéances ou incapacités qui sont l'effet légal de la condamnation, et n'ont aucune connexité avec l'exécution matérielle de la peine.

L'ancien régime avait fait un tel abus des *lettres de grâce*, que l'opinion publique n'était pas favorable au maintien du droit de grâce, lors de la confection du Code pénal de 1791. L'article 13 du titre premier

de ce Code supprima « l'usage des lettres de grâce, de rémission, d'abolition, de pardon et de commutation de peine pour tout crime poursuivi par voie de jurés ». Mais le *droit de grâce* rentra dans nos lois, en vertu du sénatus-consulte du 16 thermidor de l'an X; et, depuis, il a été consacré par toutes nos Chartes et nos Constitutions successives. Sous la Constitution de 1848, le président a le droit de faire grâce ; mais il ne peut exercer ce droit qu'après avoir pris l'avis du Conseil d'État.

A la suite des événements de la Commune, le Pouvoir exécutif se déchargea de l'exercice du droit de grâce sur une commission législative, dite *commission des grâces*, qui fut investie des attributions ordinairement dévolues au chef de l'État. Elle a aujourd'hui cessé de fonctionner et ne pouvait d'ailleurs prolonger son mandat au delà du terme fixé pour la séparation de l'Assemblée nationale.

La grâce peut être entière ou partielle ; elle peut consister dans la substitution d'une peine inférieure à une peine plus grave.

Tantôt on considère la grâce comme une mesure ordinaire ; elle est alors l'objet de règlements et de prescriptions contenus dans plusieurs ordonnances et circulaires. C'est ainsi que l'ordonnance du 6 février 1818 et les circulaires qui l'ont suivie décident que, pour être l'objet d'une grâce, le condamné doit avoir subi la moitié de la peine prononcée.

Tantôt la grâce prend le caractère d'une mesure exceptionnelle et extraordinaire, et alors elle échappe

à toute réglementation : tel est le cas qui se présente lorsqu'il s'agit de la peine capitale. Dans cette hypothèse, l'usage a prévalu, depuis 1830, de surseoir à l'exécution, quand même le condamné n'aurait pas formé de recours en grâce, et de transmettre les pièces au ministère de la justice, en appelant l'attention du gouvernement sur les circonstances qui seraient de nature à provoquer l'exercice du droit de grâce.

Après avoir indiqué les origines du droit de grâce et résumé ses caractères, au point de vue du droit positif, il nous sera permis de ne pas dissimuler les objections principales qu'on peut diriger contre cette attribution du Pouvoir exécutif.

Par cela même que le droit de grâce consiste dans des mesures particulières et personnelles aux condamnés, il peut avoir pour conséquence d'introduire une grande inégalité dans l'application des peines à des délits identiques ; personne ne soutiendra qu'on n'a jamais vu de grâces scandaleuses ; mais c'est le sentiment naturel du cœur humain de laisser passer plus facilement les actes de clémence que les actes de rigueur. La question est seulement de savoir si, quand la justice compétente a prononcé, quand elle a déclaré qu'un individu méritait une peine définie, il est conforme au droit d'atténuer ou de supprimer entièrement les effets de cet arrêt, rendu en exécution de la loi. Dans le cas où l'on résoudrait affirmativement cette première question, la seconde qui se pose est celle-ci : « Le droit de grâce étant déclaré légitime, à qui faut-il en confier l'exercice ? Est-ce bien



au représentant du Pouvoir exécutif ou à une autre autorité ? En second lieu, convient-il que le droit de grâce soit exercé sans contrôle et d'une façon entièrement arbitraire ? »

Le droit de grâce est complété par l'attribution faite au Pouvoir exécutif du droit d'accorder au condamné sa *réhabilitation*, c'est-à-dire de le relever des incapacités et des déchéances qui sont un des effets de la condamnation. Depuis la loi du 3 juillet 1853, la réhabilitation peut s'appliquer aussi bien aux peines correctionnelles qu'aux peines criminelles.

Le droit comparé n'offre pas un grand nombre de particularités intéressantes relativement aux droits de grâce et d'amnistie. Nous avons déjà noté que, dans les monarchies constitutionnelles, ces droits sont généralement attribués au chef de l'État ; ajoutons qu'ils ne peuvent être exercés pour empêcher les ministres de répondre de leurs actes (Constitutions d'Angleterre, d'Autriche, de Bavière, de Belgique, etc.).

D'après la Constitution des Pays-Bas (art. 66), s'il s'agit de condamnations à un emprisonnement de trois ans et au dessous et à l'amende, conjointement ou séparément, le roi exerce le droit de grâce après avoir entendu l'avis du juge qui a prononcé ; dans tous les autres cas, il prend préalablement l'avis de la haute cour. L'amnistie et l'abolition ne peuvent être accordées qu'en vertu d'une loi.

L'article 25 de la loi sur la forme du gouvernement

en Suède porte : « Le roi a le droit, dans les affaires criminelles, de faire grâce, de commuer la peine de mort, de rendre l'honneur ainsi que les biens confisqués au profit du Trésor public. Cependant le tribunal suprême sera entendu sur les demandes à ce sujet, et le roi prendra ses décisions en Conseil d'État (Conseil des ministres). » La loi suédoise ajoute cette disposition d'un caractère éminemment philosophique, et que nous retrouvons dans la Constitution de Norwége : « Il dépendra du condamné d'accepter sa grâce ou de se soumettre à la peine prononcée. »

La loi norwégienne est d'une extrême rigueur en ce qui concerne les actions intentées par l'*Odelsthing* (seconde Chambre) contre les membres du Conseil d'État, du tribunal suprême ou du *Storthing* (Parlement) pour faits relatifs à leurs fonctions. Elle déclare que, « dans les causes que l'*Odelsthing* aura fait porter devant le *Rigsret*, il ne pourra y avoir d'autre grâce que la rémission de la peine de mort ».

Enfin, nous devons signaler la législation constitutionnelle du canton de Genève. Dans cette république, le droit de grâce n'est pas conféré au Conseil d'État chargé du Pouvoir exécutif; il appartient au Grand-Conseil ou Assemblée législative, qui l'exerce par lui-même ou par délégation. Le Grand-Conseil l'exerce toutefois directement lorsqu'il s'agit d'une condamnation à mort ou à la réclusion perpétuelle. Il peut toujours évoquer à lui une demande en grâce.

Il nous resterait à parler de la responsabilité per-

sonnelle du président de la République; mais, comme elle est limitée au cas de haute trahison [1] et que celle des ministres est organisée de façon à placer le chef de l'État en dehors des luttes politiques [2], le texte même de la Constitution nous interdit d'insister longuement sur ce point, que nous avons d'ailleurs traité en examinant les attributions judiciaires du Sénat.

Nous nous bornerons à remarquer qu'en fait, lorsqu'on a proclamé la responsabilité politique des chefs d'État, cette responsabilité a presque toujours été illusoire; et, à cette occasion, nous nous approprierons la critique qu'un jurisconsulte connu [3] a dirigée contre la disposition de la Constitution de 1852 qui déclarait l'empereur responsable. Il ne suffit pas, en effet, d'édicter le principe de la responsabilité du chef de l'État; la difficulté consiste à déterminer de quoi le chef de l'État est responsable et à préciser la procédure, le juge et la peine. C'est ce que la Constitution précitée avait omis de faire. Le sénatus-consulte de 1858, qui la complète, contient même un article aux termes duquel la haute cour ne peut se réunir sans l'ordre de l'empereur. Comment donc celui-ci aurait-il pu être traduit en jugement par un tribunal qu'il avait seul le droit de convoquer? Au surplus, aucune disposition n'attribuait à la haute cour la compétence nécessaire pour juger le chef de

[1] Art. 6 de la loi du 25 février 1875. — Voir les développements que nous avons donnés (1re partie, livre du Sénat, chap. VI).
[2] Voy. le chapitre suivant.
[3] M. Batbie, *Cours de droit public et administratif.*

l'État, dont la prétendue responsabilité était ainsi dépourvue de toute sanction.

Indépendamment de la responsabilité des ministres et de la responsabilité personnelle du chef de l'État, les Constitutions monarchiques ou républicaines ont maintes fois cru devoir imposer d'autres freins aux empiétements éventuels du Pouvoir exécutif sur les droits de la nation. Le *serment* est une des garanties que les Chartes des pays libres exigent le plus souvent du chef de l'État. De 1791 à 1848, notre histoire nous offre plusieurs formules de serment. Leur énumération pourrait sembler fastidieuse, et risquerait d'ailleurs de rappeler des souvenirs qui ne plaideraient que faiblement en faveur de l'efficacité des serments politiques.

Voici seulement celui que le Prince-Président prononça dans la séance du 20 décembre 1848 : « En présence de Dieu et devant le peuple français, représenté par l'Assemblée nationale, je jure de rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible, et de remplir tous les devoirs que m'impose la Constitution. »

La Hollande, la Norwége, l'Autriche-Hongrie, la Belgique demandent au souverain, lors de son avénement, un serment constitutionnel. Dans quelques États, le serment a conservé un caractère religieux. Ainsi le roi de Portugal, avant d'être proclamé, prête, en présence des deux Chambres, le serment suivant : « Je jure de rester fidèle à la religion catholique,

apostolique et romaine, de conserver l'intégrité du territoire du royaume, d'observer et de faire observer la Constitution politique de la nation portugaise et les autres lois du royaume, et de pourvoir au bien général du royaume, autant qu'il est en moi. »

Le roi des Hellènes prête serment en ces termes : « Je jure, au nom de la sainte, consubstantielle et indivisible Trinité, de protéger la religion dominante des Hellènes, d'observer la Constitution et les lois de la nation hellénique, et de maintenir et défendre l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire hellénique. »

Le président de la République de l'Équateur prête, devant le Congrès ou, en son absence, devant la Cour suprême, le serment suivant : « Je jure par Dieu Notre-Seigneur et les saints Évangiles de remplir fidèlement les fonctions de président de la République, de professer et protéger la religion catholique, apostolique et romaine, de conserver l'intégrité et l'indépendance de l'État, de respecter et de faire respecter la Constitution et les lois. S'il en est ainsi, que Dieu m'aide et me prenne sous sa protection ; sinon, que lui et la patrie m'en demandent compte ! » Plusieurs des républiques de l'Amérique du Sud imposent à leur président un serment du même genre.

Le serment des rois d'Angleterre se prête entre les mains de l'archevêque de Cantorbéry. Le souverain jure « de gouverner le peuple d'Angleterre et de ses dépendances suivant les statuts du royaume, les lois et les coutumes ; de maintenir les lois de Dieu, la

vraie profession de l'Évangile et la religion protestante réformée, établie par la loi ».

En France, les lois constitutionnelles de 1875 ne font pas mention du serment. On s'est souvenu sans doute des paroles prononcées par M. Crémieux en 1848 [1], lorsqu'en combattant l'amendement Buchez, il affirmait « que les serments n'avaient jamais rien » empêché, et avaient été une des plus mauvaises » pages de l'histoire, surtout depuis soixante ans ».

CHAPITRE III.

DES MINISTRES ET DU CONSEIL D'ÉTAT.

Des Ministres. — Nature du pouvoir ministériel. — Responsabilité solidaire et individuelle. — Sanction de cette responsabilité ; renvoi. — Différentes procédures et juridictions.

Du Conseil d'État. — Historique. — Loi du 24 mai 1872. — Modifications apportées à cette loi par la loi constitutionnelle du 25 février 1875. — Attributions actuelles, au point de vue législatif et politique. Droit comparé.

Des Ministres. — Les ministres sont les hauts fonctionnaires qui dirigent l'administration générale du pays. Leur rôle varie suivant le régime politique.

Dans un État despotique, les ministres ne seront que des instruments passifs de la volonté d'un maître : tel, Colbert, obligé de subvenir aux fantaisies ruineuses de Louis XIV ; ils seront, de plus, révocables à tout moment, sous le plus léger prétexte ;

[1] Voy. le compte-rendu de la séance du 28 octobre.

la régularité dans l'administration deviendra impossible.

Les ministres ne seront, de même, que des agents essentiellement subordonnés, s'ils sont exclusivement responsables devant le chef de l'État, comme dans l'Union américaine, où ils ne paraissent pas devant les Chambres, mais sont choisis, sauf le *veto* du Sénat, par le président de la République, qui peut les destituer à son gré[1].

Dans une autre forme d'organisation politique, la responsabilité personnelle du chef de l'État existe parallèlement à celle des ministres. Nous avons déjà donné des exemples de cette coexistence de responsabilités, qui s'est rencontrée dans plusieurs phases de notre histoire, et qui était consacrée encore dans la loi du 31 août 1871, fixant les attributions du président de la République et des ministres.

Enfin, suivant un dernier système, qui est celui de la monarchie constitutionnelle comprise dans le sens le plus libéral, et celui de la République, organisée comme elle l'est actuellement en France, le Conseil des ministres est, en réalité, le groupe d'hommes politiques que le Parlement, en lui accordant sa confiance, désigne pour la direction des affaires publiques, et auquel il remet l'exercice effectif du Pouvoir exécutif, conféré nominalement au roi ou au président ; les Conseils des ministres sont les gouvernements temporaires et révocables qui, selon la vo-

[1] Voy. Pouvoir exécutif, liv. Ier, chap. Ier.

lonté du Pouvoir législatif, se succèdent, sous la présidence impartiale d'une personnalité placée en dehors des luttes parlementaires.

Tel est le sens de l'article 6 de la loi du 25 février 1875 : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et, individuellement, de leurs actes personnels. — Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.»

Dans les États modernes, la responsabilité ministérielle n'a plus la gravité qu'elle avait autrefois. Depuis le procès Polignac, qui suivit la révolution de 1830, on n'a pas mis en accusation un seul ministre français. En Angleterre, les mœurs politiques se sont adoucies dans la même proportion ; et Fischel peut faire remarquer à bon droit que « les votes de défiance ont remplacé les arrêts de mort ; la disgrâce temporaire du Parlement, le billot et la hache ». D'après Macaulay, il est devenu conforme à la théorie constitutionnelle du Royaume-Uni « de regarder la perte de l'office et la désapprobation publique comme un châtiment suffisant pour des erreurs dans l'administration non imputables à des faits personnels de corruption ». En 1848, Anstey échoua complétement dans sa tentative de faire mettre en accusation lord Palmerston.

Toutefois, il serait dangereux de supprimer la sanction pénale de la responsabilité ministérielle. La plupart des Constitutions ont senti qu'il fallait maintenir un moyen de contrôle qui, pour être devenu

rare, n'en a pas moins conservé toute sa légitimité. Quant à l'application dont il est susceptible, nous ne pouvons que renvoyer aux développements que nous avons donnés relativement aux attributions judiciaires du Sénat.

On sait [1] que, dans les pays dont l'organisation politique comprend deux Chambres et où la responsabilité ministérielle existe, c'est souvent la Chambre haute qui juge les ministres et la seconde Chambre qui les met en accusation. Tel est le système actuellement admis par nos lois constitutionnelles, qui l'ont emprunté aux Chartes de 1814 et de 1830. Tel est aussi celui des Anglais.

Lorsque la Constitution d'un État ne comporte qu'une Assemblée unique, les accusations dirigées par cette Assemblée contre un ministre ne peuvent qu'être soumises à une autre juridiction ; sinon, la représentation nationale serait à la fois juge et partie. Ordinairement, le tribunal auquel la compétence est alors attribuée a une composition de nature mixte.

C'est ainsi que l'article 23 de la Constitution de 1791 confiait le soin de juger les ministres, le Corps législatif ayant rendu son décret d'accusation, à une haute cour martiale, formée de membres du tribunal de cassation et de hauts jurés. Cette cour ne devait être rassemblée « que sur la proclamation du Corps législatif et à une distance de trente mille toises au moins du lieu où la législature tiendra ses séances ».

[1] Première partie, Du Sénat, chap. VI.

Nous avons vu qu'en 1848 la procédure était à peu près la même [1].

Aujourd'hui, la Grèce, qui n'a qu'une seule Assemblée, laquelle est investie du droit d'accuser les ministres, et a même usé récemment (avril 1876) de ce droit, en faisant condamner à la prison et à l'amende deux ex-ministres et trois archevêques prévenus d'avoir trafiqué de plusieurs siéges épiscopaux, la Grèce confie le jugement à une cour spéciale, présidée par le président de la Cour de cassation et composée de 12 membres qu'on tire au sort parmi tous les conseillers de cassation et les juges d'appel. L'élément judiciaire est donc chargé ici de statuer sur des délits ou crimes d'une nature qui parfois peut être exclusivement politique.

Dans un autre système, qui a paru préférable à un certain nombre d'États, l'élément politique et l'élément judiciaire entrent tous deux dans la composition de la haute cour. Celle du Wurtemberg, par exemple, comprend un président nommé par le roi et douze juges, dont moitié sont nommés par le roi et moitié par les États.

Nous avons déjà fait connaître la composition de la haute cour du Danemark, appelée *Rigsret*, chargée de statuer sur les accusations portées par le roi ou le *Folketing* (Chambre des députés) contre les ministres[2].

La loi autrichienne du 25 juillet 1867, sur la responsabilité des ministres, pour les royaumes et pays

[1] Voy. première partie, Du Sénat, chap. VI.
[2] Voy. le chap. VI du livre III, 1re partie.

représentés au *Reichsrath*, organise une procédure assez curieuse et fort compliquée qui permet au Pouvoir législatif d'exercer un contrôle très-sérieux sur les actes des ministres. Le droit de mise en accusation appartient à chacune des deux Chambres du *Reichsrath*. Toute proposition de mise en accusation d'un ministre doit être présentée par écrit et signée de vingt membres, à la Chambre des seigneurs, et de quarante membres, à la Chambre des députés. La proposition doit indiquer exactement les faits sur lesquels elle s'appuie et l'acte illégal qui fait l'objet de l'accusation. La mise en accusation, pour être valable, doit être prononcée à la majorité des deux tiers des voix.

Le ministre décrété d'accusation est suspendu de ses fonctions, et le président de la Chambre invite le président de la haute cour (*Staatsgerichtshof*) à convoquer sans délai, à Vienne, les membres de cette cour. Elle est composée de vingt-quatre « citoyens versés dans la connaissance des lois et ne faisant pas partie de l'une des deux Chambres ». Chacune des deux Chambres du *Reichsrath* nomme la moitié des membres de la haute cour. Ils sont élus pour six ans et choisissent eux-mêmes leur président. Les fonctions du ministère public sont exercées par six délégués des Chambres qui soutiennent l'accusation devant la haute cour. Les débats sont publics et oraux. Le vote a lieu au scrutin secret. En cas de déclaration de culpabilité, pour laquelle une majorité des deux tiers des voix est nécessaire, on doit

indiquer dans le jugement les faits tenus pour prouvés, et les qualifier au point de vue de la criminalité. Il n'y a pas de recours possible contre les décisions de la haute cour. L'empereur lui-même ne peut exercer le droit de grâce que sur la proposition de la Chambre qui a pris l'initiative de l'accusation. Enfin l'accusé n'est pas admis à donner sa démission avant la fin du procès.

On voit que, si la représentation nationale ne statue pas elle-même sur les griefs qu'elle impute aux ministres, elle a une action très-puissante et très-directe sur la décision à intervenir, en se faisant représenter par six délégués qui soutiennent l'accusation au nom des Chambres, et surtout en s'attribuant la désignation des juges.

Du Conseil d'État.—Les lois de 1875, sans faire du Conseil d'État un des rouages constitutionnels de notre organisation politique, ont cependant admis son existence. Elles ont conféré au président de la République le pouvoir d'en désigner les membres, en Conseil des ministres. C'est pour cette raison que nous devons dire ici quelques mots de son rôle dans le gouvernement.

Nous ne parlerons pas du Conseil d'État de l'ancienne monarchie qui fut supprimé en 1791. Le Conseil d'État établi par la Constitution de l'an VIII, pourvu d'attributions notablement différentes, était destiné à jouer un rôle considérable, sous le premier



Empire. C'était, suivant M. de Cormenin, le véritable siége du gouvernement. Chargé de préparer les projets de loi et de les soutenir au Tribunat, au Sénat et au Corps législatif, il fournissait, de plus, des directeurs à toutes les branches des services publics et des administrateurs extraordinaires à toutes les provinces conquises par les armées impériales. Le règlement du 5 nivôse an VI conférait, en outre, au Conseil d'État la mission d'interpréter les lois par voie d'autorité, et sous forme d'avis approuvés par le gouvernement et insérés au *Bulletin des lois*.

A la chute de l'Empire, le Conseil d'État perdit ses attributions constitutionnelles, relativement à la préparation et à l'interprétation de la loi, et ne conserva guère que les attributions d'un tribunal administratif. Mais la révolution de 1848 lui rendit une importance qu'il avait perdue et modifia profondément son organisation, en confiant à l'Assemblée nationale la nomination des conseillers. Le Conseil d'État fut alors chargé de l'élaboration des projets ministériels, sans préjudice de la préparation des règlements d'administration publique. Après les événements du 2 décembre, on en revint à l'organisation de l'an VIII. Le Conseil d'État, dont tous les membres sont désormais nommés par l'empereur, sert d'organe et d'instrument à l'initiative de celui-ci. Il élabore les projets de loi et en soutient la discussion devant le Corps législatif. Il écarte, si telle est sa volonté, les amendements qui lui sont adressés par les commissions législatives et peut maintenir

ses projets dans leur intégrité, sauf au Corps législatif à les rejeter en bloc.

Sous le gouvernement de la Défense nationale, le Conseil d'État perdit ses attributions politiques. En attendant sa réorganisation, un décret du 15 septembre 1870 le remplaça par une commission provisoire. Le Conseil d'État fut rétabli en 1872. La loi du 24 mai substitua trois innovations importantes à l'état de choses antérieur. La nomination des conseillers fut enlevée au Pouvoir exécutif et transportée à l'Assemblée nationale; l'indépendance du Conseil, en tant que tribunal administratif, fut proclamée; et la connaissance des conflits d'attributions passa à un tribunal mixte, renouvelé de 1848.

La nomination des conseillers d'État par l'Assemblée nationale a soulevé certaines critiques [1]. On l'a taxée d'empiétement sur les droits du Pouvoir exécutif, auquel on impose des collaborateurs qu'il n'a pas choisis. De plus, le renouvellement périodique du Conseil par la représentation nationale, en permettant à la majorité de perpétuer son esprit et ses tendances dans le sein du Conseil d'État, porte une grave atteinte, disait-on, à la cohésion du corps, à l'unité de sa jurisprudence et à l'impartialité de ses décisions. Le seul exemple d'un Conseil élu remonte à 1848. Mais alors la situation n'était pas la même, puisque le Conseil d'État de cette époque joignait à

[1] Voy. notamment le livre de M. Émile Flourens sur l'*Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique*, 1875, 1 vol., Garnier.

ses attributions consultatives la mission pondératrice qui incombe aujourd'hui à la Chambre haute et devait servir d'intermédiaire entre les deux pouvoirs issus du suffrage universel : le président de la République et l'Assemblée. De plus, disaient encore les adversaires de la loi de 1872, on a eu tort de rendre facultative la participation du Conseil d'État à la confection des lois. Cette participation constitue une garantie des plus précieuses pour l'intérêt public : car un projet élaboré avec calme et maturité dans le sein du Conseil ne présentera pas les lacunes ou les incohérences qui peuvent se rencontrer dans les lois improvisées à la tribune d'une Assemblée politique.

Telles sont les critiques essentielles qu'avait soulevées la loi de 1872. Elles ont perdu ce qu'elles pouvaient avoir de valeur, depuis que la nomination des conseillers d'État a été rendue au Pouvoir exécutif par la loi d'organisation des pouvoirs publics. Cette mesure n'a pas d'ailleurs d'effet rétroactif ; et les conseillers nommés par l'Assemblée ne doivent être remplacés par les candidats du Pouvoir exécutif qu'au fur et à mesure des vacances. Actuellement, les nominations et les révocations sont faites par le président de la République en conseil des ministres (voy. art. 4 de la loi du 25 février 1875). Il faut ajouter que les conseillers d'État nommés en vertu de la loi de 1872 ne peuvent être révoqués, depuis la sé-

paration de l'Assemblée nationale, que par une résolution du Sénat.

Le Conseil d'État est présidé par le garde des sceaux, ministre de la justice, et, en son absence, par le vice-président. L'organisation actuelle comprend des conseillers en service extraordinaire, qui perdent leur titre de conseillers d'État, de plein droit, dès qu'ils cessent d'appartenir à l'administration active. Quant à la division du Conseil en quatre sections, dont trois sont chargées d'examiner les affaires d'administration pure et une de juger les recours contentieux, elle est trop connue pour que nous ayons à insister sur ce point.

Le rôle administratif et judiciaire du Conseil d'État ne doit pas non plus nous arrêter, car il sort de notre sujet. Nous nous bornerons à rappeler que les attributions judiciaires du Conseil ont été augmentées par la loi du 31 juillet 1875, qui décide que toute réclamation dirigée contre l'élection d'un conseiller général sera examinée et jugée par le Conseil d'État. Ajoutons qu'aux termes de la loi organique sur les élections des sénateurs les protestations relatives à l'élection du délégué ou du suppléant sont jugées, au second degré, par le Conseil d'État, si un recours est élevé contre la décision du Conseil de préfecture (art. 8, § 1er).

Bien que le Conseil d'État ne soit plus nécessairement consulté sur les projets émanés de l'initiative

parlementaire, sa mission reste encore assez importante, puisqu'il est appelé à donner son avis sur les projets de loi préparés par le gouvernement, et qu'un décret spécial ordonne de lui soumettre; sur les projets de décret, et en général sur toutes les questions qui lui sont soumises par le président de la République ou par les ministres. Consulté nécessairement à l'égard des règlements d'administration publique et des décrets en forme de règlements d'administration publique, il exerce, en outre, les attributions qui étaient dévolues à l'ancien Conseil d'État, et que la loi de 1872 n'a pas abrogées. Enfin, des conseillers d'État peuvent être chargés par le gouvernement de soutenir devant les Chambres les projets de loi qui ont été renvoyés à l'examen du Conseil. Ce sont là des attributions assez multiples et assez considérables pour suffire à l'activité de ce grand corps.

Un grand nombre de Constitutions étrangères reproduisent l'institution du *Conseil d'État;* mais les attributions ainsi que la composition de ces corps varient beaucoup, suivant les pays.

Tantôt le Conseil d'État, confondu pour ainsi dire avec le Conseil des ministres ou le Conseil privé, n'est qu'un auxiliaire du Pouvoir exécutif, comme sous l'ancienne monarchie française. C'est ainsi que le Conseil d'État suédois, dont tous les ministres font partie, a pour mission essentielle d'éclairer la Couronne par ses avis, et de formuler son opinion sur



les projets de loi qui émanent de l'initiative royale. Ces projets ne peuvent être présentés aux Chambres que par l'organe d'un conseiller d'État. Avant que la Chambre prenne une décision, le comité compétent doit donner son avis. Les membres du Conseil d'État peuvent assister aux séances de chaque Chambre et prendre part aux délibérations, mais non aux résolutions, s'ils ne sont pas membres de la Chambre. En Norwége, quand le roi est absent, il confie l'administration au vice-roi ou gouverneur général, assisté de cinq conseillers d'État au moins.

Tantôt le Conseil d'État prête son concours aussi bien au Pouvoir législatif qu'au Pouvoir exécutif. Ainsi le Conseil d'État du royaume de Grèce examine tous les projets de loi présentés à la Chambre par le gouvernement ou provenant de l'initiative des députés. La Chambre peut également envoyer au Conseil tous les projets de loi amendés par elle. Il exprime son opinion dans le délai de dix jours, et peut demander une prolongation de délai de quinze jours au maximum. Les conseillers sont nommés par le roi, sur la proposition du Conseil des ministres. Ils sont élus pour dix ans et rééligibles.

La Hollande, tout en conférant au Conseil d'État des attributions analogues, étend, de plus, sa compétence à « toutes les mesures générales d'administration intérieure du royaume et de ses possessions dans les autres parties du monde ». Les lois et ordonnances royales portent en tête que le Conseil d'État a été entendu.

La Constitution portugaise, qui, relativement au Conseil d'État, se rapproche beaucoup des précédentes, déclare que « les conseillers d'État sont responsables à raison des conseils qu'ils donneraient, quand ces conseils sont reconnus contraires aux lois et à l'intérêt de l'État, ou manifestement perfides — *dolosos* ».

Le *Reichsgeritch* ou tribunal d'Empire, qu'a organisé la loi constitutionnelle austro-hongroise du 21 décembre 1867, exerce, parmi d'autres pouvoirs, quelques-unes des attributions ordinaires des Conseils d'État. Il juge les conflits entre les autorités administratives et les autorités judiciaires, entre la représentation d'un pays et les autorités gouvernementales, entre les pouvoirs locaux et indépendants des divers pays de l'Empire. Il statue définitivement sur les demandes formées contre l'État entier par un des États représentés au *Reichsrath*, ou réciproquement; sur les plaintes élevées par les citoyens à raison de la violation des droits politiques garantis par la Constitution. Ce tribunal se compose d'un président et son suppléant nommés à vie par l'empereur, de douze titulaires et de quatre suppléants également nommés à vie par l'empereur, sur la présentation du *Reichsrath*. Six membres et deux suppléants sont pris sur la liste de candidats proposée par chaque [illegible]mbre.

APPENDICE.

DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION.

De la faculté de révision. — Droit comparé. — Procédure de la révision.

La loi du 25 février 1875 contient, relativement à la révision de la Constitution que nous venons d'étudier, des dispositions dont le sens, le caractère et la portée ont donné lieu aux controverses les plus ardentes et les moins raisonnées.

Ces dispositions sont renfermées tout entières dans l'article 8, ainsi conçu :

« Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

» Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

» Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

» Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir

lieu que sur la proposition du président de la République. »

Que résulte-t-il de ce texte ? D'abord, jusqu'en 1880, la question de révision ne peut être portée devant les Chambres que par le président de la République. Ensuite, si la question de révision est soulevée, soit avant 1880 par le président, soit après 1880 par les sénateurs, les députés ou le président, il faut, pour y donner suite, que chacune des deux Chambres alors en fonctions déclare, à la majorité absolue des voix, qu'il y a lieu de procéder à la révision ; puis que les deux Chambres se réunissent en une seule Assemblée composée des 534 députés et des 300 sénateurs ; et enfin que les modifications de la Constitution soient adoptées par la majorité, non pas des votants, mais des membres composant l'Assemblée nationale, c'est-à-dire par 418 voix au moins.

Il y a ainsi une série d'obstacles apportés à l'exercice du droit de révision : jusqu'en 1880, nécessité de l'initiative personnelle du président ; avant comme après cette date, nécessité d'un complet accord entre les deux Chambres, car il n'est pas vraisemblable que le Sénat se prononce pour une révision, s'il n'adhère pas aux modifications projetées par la Chambre des députés, celle-ci devant posséder, grâce au nombre de ses membres, une puissance prédominante dans le vote ; enfin, nécessité de réunir dans les délibérations la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale de révision, l'absten-

tion, l'absence même équivalant au rejet des propositions. Ajoutez à cela l'immutabilité relative de la composition du Sénat, dont 75 membres sont inamovibles, dont 225 sont nommés pour neuf années et ne se renouvellent pas d'un seul coup, mais tous les trois ans par groupes de 75, représentant le quart du nombre total des sénateurs. Cette combinaison est telle, qu'un mouvement d'opinion en faveur d'une modification constitutionnelle, qui donnerait naissance à une Chambre des députés inspirée du même esprit, n'aurait la plupart du temps, à l'expiration du mandat de cette Chambre des députés, renouvelé que le quart des sénateurs.

On peut juger par ces détails combien l'organisation du droit de révision est prudente et conservatrice des institutions existantes.

Quant à l'étendue de ce droit, nul doute qu'elle ne soit constitutionnellement illimitée. Lors du vote des lois constitutionnelles, certains membres de l'Assemblée ont demandé et obtenu qu'on leur donnât acte de ce que ces lois garantissaient la faculté de révision totale et absolue. C'est là un incident qui ne s'explique guère que par des notions inexactes sur le caractère des lois constitutionnelles dans un État républicain. La plupart des Constitutions monarchiques forment des pactes entre les gouvernés et les gouvernants ; quelques-unes sont une concession des gouvernants ; toutes consacrent un pouvoir héréditaire, et par conséquent sont censées engager l'avenir : de là des restrictions au droit de révision. Mais, dès que l'on



établit le régime républicain, ce serait une contradiction que de refuser au pays appelé à se gouverner lui-même le droit de modifier librement dans son entier l'organisation constitutionnelle qu'il s'est donnée, et, loin de prévoir l'éventualité d'une autre forme de gouvernement, la clause de révision constitue au contraire la disposition la plus républicaine qu'on puisse imaginer, puisqu'elle a pour objet d'affirmer cette pleine indépendance politique de la nation qui disparaîtrait nécessairement avec la République.

Aussi voyons-nous que les Constitutions les plus démocratiques sont précisément celles qui se sont montrées le plus disposées à admettre l'exercice du droit de révision.

Par exemple, la Constitution de 1793 inscrivait dans sa Déclaration des droits : « Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution » ; et elle disposait en conséquence : « Art. 115. Si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la révision de l'acte constitutionnel ou le changement de quelques-uns de ses articles, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la République, pour savoir s'il y a lieu à une Convention nationale. — 116. La Convention nationale est formée de la même manière que les législatures et en réunit les pouvoirs. — 117. Elle ne s'occupe, relativement à la Constitution, que des objets qui ont motivé sa convocation. »

Le même régime gouverne aujourd'hui la Suisse, où la Constitution peut être révisée en tout temps sur l'initiative de l'Assemblée fédérale, et où la question de savoir s'il y a lieu de procéder à la révision doit être posée au peuple, dès que 50,000 citoyens suisses ayant droit de voter le demandent. Au cas où la majorité des citoyens suisses se prononce affirmativement, les deux Conseils sont renouvelés pour travailler à la révision. La Constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation et par la majorité des États. Pour établir la majorité des États, le vote d'un demi-canton est considéré comme le vote de l'État [1].

En 1872, un essai de révision avait été fait en Suisse. Adopté par les deux Conseils, un projet de

[1] En vertu de la loi du 17 juin 1874, qui est une conséquence de la révision votée le 19 avril et mise en vigueur le 29 mai, le système du plébiscite est étendu aux lois fédérales et aux arrêtés fédéraux. « Les lois fédérales, dit l'article 1er de cette loi, sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30,000 citoyens ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. » La demande de révision doit être faite dans les 90 jours de la publication de ladite loi dans la feuille fédérale. Si le nombre voulu de signatures est réuni, le conseil fédéral organise la votation populaire, informe les gouvernements cantonaux et ordonne les mesures nécessaires. La votation du peuple suisse a lieu le même jour dans toute l'étendue de la Confédération. Le jour est fixé par le Conseil fédéral. Toutefois, la votation ne peut avoir lieu que quatre semaines au moins après la publication suffisante de la loi ou de l'arrêté en question. Tout Suisse âgé de vingt ans révolus a le droit de voter. La loi ou l'arrêté doit être considéré comme adopté lorsqu'il a été accepté par la majorité des citoyens suisses qui ont pris part au vote. Les résultats de la votation sont publiés par le Conseil fédéral, qui fait un rapport à leur sujet à l'Assemblée fédérale, dans sa première session.

Constitution avait été soumis au peuple ; mais, sur 516,465 votants, il ne réunit que 255,606 suffrages contre 260,859. Treize cantons se prononcèrent contre la révision et neuf pour. (Vote du 12 mai 1872.) Un nouveau projet fut voté par les Conseils le 31 janvier 1874. Le peuple l'adopta, le 19 avril, par 340,199 voix contre 198,013 sur 538,212 votants, et par quatorze États et demi contre sept États et demi. La nouvelle Constitution a été mise en vigueur le 29 mai 1874. Elle comprend 121 articles. Celle de 1848 n'en contenait que 114, et le projet avorté de 1872, 118. La Constitution fédérale de 1874 réalise la centralisation de l'armée, d'importantes réformes financières, et est animée d'un esprit anti-clérical. Elle interdit de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux, ainsi que de rétablir ceux qui ont été supprimés.

Quant aux Constitutions cantonales, il nous suffira de dire que, depuis 1830 jusqu'à la fin de juin 1873, il y a eu en Suisse, d'après une statistique dressée par M. le professeur G. Vogt [1], 83 révisions totales ou partielles, de sorte qu'en faisant abstraction des révisions partielles, au nombre de 23, on trouve qu'en moyenne une Constitution cantonale n'a guère qu'une durée de dix-sept ans, et cela sans que les changements opérés produisent ces émotions populaires si faciles à exciter chez les peuples moins habitués à la pratique de la liberté. La Constitution du 24 mai 1847 pour la « République et canton de Genève » ne

[1] Cité par M. Stoessel.

se borne pas à admettre la révision : elle exige [1] que, « tous les quinze ans, la question de la révision totale *soit posée* au Conseil général », lequel n'est, comme on sait, rien autre chose que l'ensemble des électeurs.

La Constitution des États-Unis consacre également le droit de révision, quoique d'une manière plus timide. L'article cinquième porte ce qui suit : « Le Congrès, toutes les fois que les deux tiers des deux Chambres le jugeront nécessaire, proposera des amendements à cette Constitution; ou, sur la demande des deux tiers des législatures des divers États, il convoquera une convention pour proposer des amendements, lesquels, dans les deux cas, seront valables à toutes fins, comme partie de cette Constitution, quand ils auront été ratifiés par les législatures des trois quarts des divers États ou par les trois quarts des conventions formées dans le sein de chacun d'eux, selon que l'un ou l'autre mode de ratification aura été prescrit par le Congrès..... » Ainsi la Constitution américaine confie le droit d'apprécier l'opportunité d'une modification du pacte fondamental aux Assemblées législatives et non à l'ensemble des électeurs. A cet égard, il y a quelque analogie entre la réglementation du droit de révision aux États-Unis et la loi française du 25 février 1875.

Aux dispositions des Constitutions républicaines

[1] Art. 153.

qui consacrent le droit de révision, on peut opposer le silence gardé par les Chartes monarchiques et par les Constitutions impériales qui ont gouverné notre pays. C'est ici le lieu de rappeler notamment le sénatus-consulte du 18 juillet 1866, portant : « Art. 1er. La Constitution ne peut être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat procédant dans les formes qu'elle détermine. Une pétition ayant pour objet une modification quelconque ou une interprétation de la Constitution ne peut être rapportée en séance générale que si l'examen en a été autorisé par trois au moins des cinq bureaux du Sénat.— Art. 2. Est interdite toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution, et publiée ou reproduite soit par la presse périodique, soit par des affiches, soit par des écrits non périodiques, des dimensions déterminées par le paragraphe 1er de l'article 9 du décret du 17 février 1852.» Toute infraction à ces prohibitions pouvait être punie d'une amende de 10,000 francs.

Ces dispositions n'empêchèrent pas le gouvernement impérial d'être contraint par les circonstances de modifier sans cesse sa Constitution, et elles ne sauvèrent pas cette Constitution de la chute définitive qui menaçait l'œuvre du 14 janvier 1852.

Si l'on peut affirmer qu'une grande liberté dans l'exercice du droit de révision est conforme aux principes républicains et démocratiques, il n'est pas moins certain que cette liberté est pour les lois cons-

titutionnelles un élément de stabilité infiniment plus assuré que des dispositions prohibitives.

Les auteurs de Constitutions sont enclins à regarder leurs combinaisons, trop souvent artificielles, comme le dernier mot de la sagesse et de la science politiques. Les gouvernés se placent à un autre point de vue et sentent plus vivement les vices du système qu'on leur applique. Si ces inconvénients, une fois révélés par le fonctionnement du mécanisme constitutionnel, ne peuvent être facilement supprimés; si la liberté d'améliorer la marche du gouvernement est entourée de mille entraves, la Constitution se trouve beaucoup plus menacée dans son existence qu'elle ne l'eût été par le droit de révision. Faute de pouvoir être amendée, elle sera détruite ou violée. Si au contraire on a su laisser une porte ouverte à la légitime intervention de l'opinion publique, la Constitution, retrempée dans l'épreuve de la révision, en sortira plus solide et prête à fournir une nouvelle carrière, jusqu'à l'époque où d'autres circonstances demanderont d'autres réformes. La facilité de réviser les lois fondamentales est ainsi un gage de stabilité, parce qu'elle est un instrument de progrès, et l'on ne doit y apporter d'autres restrictions que celles qui seraient nécessaires dans un pays où des partis repoussés par la majorité de la nation chercheraient sans cesse à remettre en question la forme du gouvernement.

Dans un grand nombre d'États monarchiques, on

a compris la nécessité de ne pas fermer complétement la porte aux modifications constitutionnelles que les circonstances peuvent rendre opportunes et même indispensables. Mais, en général, l'exercice du droit de révision est soumis à des formalités assez compliquées.

Une première observation, qui s'applique à toutes les Constitutions monarchiques, c'est qu'implicitement ou explicitement elles n'admettent que les révisions partielles qui n'affectent pas la forme même du gouvernement, et repoussent la révision intégrale qui tendrait à substituer, par exemple, la République à la Monarchie. Ainsi la Constitution grecque dit formellement : « La Constitution ne peut être révisée en entier. » La loi fondamentale de la Norwége déclare « qu'aucun changement ne doit être contraire aux principes de la loi fondamentale. On ne peut la modifier que dans quelques dispositions particulières qui n'altèrent point l'esprit de la Constitution ».

D'ailleurs, le roi est presque toujours associé à l'examen des propositions de révision, ce qui suppose que la forme monarchique ne peut être mise en question. Ainsi la Constitution belge porte « que les Chambres statuent *d'un commun accord avec le roi* sur les points soumis à la révision » (art. 131). En Bavière, la Charte de 1818 confie exclusivement au roi le droit de proposer les modifications constitutionnelles ; et les États ne peuvent les mettre en délibération que sur sa présentation. En Suède, le roi peut frapper d'un véto absolu les propositions

de révision qui émanent de la Diète. « Si, par une résolution de la Diète (lit-on dans l'article 81 de la Constitution), une motion faite dans son sein et relative aux lois fondamentales a été approuvée, cette résolution sera soumise au roi, qui devra, avant la clôture de la Diète, prendre l'avis de tous les membres du Conseil d'État à ce sujet, et faire connaître à la Diète dans la salle du trône son assentiment ou bien les raisons pour lesquelles la résolution ne saurait être sanctionnée». La sanction royale est également une condition exigée par la législation danoise pour qu'une modification constitutionnelle acquière force de loi.

Un autre genre d'obstacles est parfois apporté à l'exercice du droit de révision. Il arrive que les rédacteurs d'une Constitution, pour donner le temps à l'expérience de se prononcer, interdisent toute modification à leur œuvre, avant qu'un certain nombre d'années ne se soient écoulées. Cette précaution a été prise par nos lois constitutionnelles de 1875, qui ne permettent pas aux Chambres, jusqu'en 1880, d'exercer le droit de révision, le Pouvoir exécutif conservant d'ailleurs la faculté de proposer des modifications à la Constitution.

De même, la Constitution grecque de 1864 ne permettait de réviser les articles des lois fondamentales que *dix ans* après leur promulgation. La Charte portugaise de 1826 disait, de son côté : « Si *quatre ans après que la Constitution aura été jurée*, on recon-

naît que quelqu'un de ses articles doit être modifié, la proposition en sera faite par écrit, et devra prendre naissance dans la Chambre des députés..... » (art. 140).

Mais il en est de ces dispositions comme de celles dont nous parlions plus haut : les circonstances sont souvent plus fortes que les hommes ; et Montesquieu [1] a bien raison de poser en règle que « c'est au législateur à suivre l'esprit de la nation, lorsqu'il n'est pas contraire aux principes du gouvernement ». Si cet esprit vient à changer, un texte prohibitif sera toujours impuissant à prévenir une réforme des institutions politiques ; et bien audacieux sera celui qui tentera d'opposer des digues [2] « au flot qui continue à marcher, à la mer qui monte », comme dit M. de Tocqueville.

Afin d'éviter que les modifications constitutionnelles ne soient votées avec une précipitation regrettable, on entoure l'exercice du droit de révision de garanties variables suivant les pays. Nous avons déjà indiqué [3] une disposition de la loi autrichienne du 21 décembre 1867, aux termes de laquelle une majorité des deux tiers des voix doit être obtenue dans le *Reichsrath* pour autoriser un changement à la loi fondamentale. Cette exigence d'un plus grand nombre de suffrages, quand il s'agit d'une révision

[1] *Esprit des lois*, liv. XIX, chap. v.
[2] M. de Tocqueville, *Correspondance*, V, II.
[3] Voy. première partie, liv. II, chap. VI.

constitutionnelle, se retrouve dans beaucoup d'autres États. En Belgique, nulle modification de ce genre n'est adoptée, si elle ne réunit également les deux tiers des suffrages. Il en est de même en Bavière, en Hollande, en Roumanie, en Norwége, etc. La loi française du 25 février 1875 se contente de déclarer que « les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale » (art. 8).

Dans le même dessein de rendre les révisions moins fréquentes et plus réfléchies, certaines Constitutions exigent que plusieurs législatures se prononcent sur la nécessité des changements à introduire dans le pacte fondamental.

Ainsi la Constitution suédoise dispose que la loi sur la forme du gouvernement et les autres lois fondamentales du royaume ne peuvent être modifiées ni abrogées qu'à la suite d'une résolution prise par le roi et deux diètes ordinaires. Une règle identique est inscrite dans la loi de la Norwége et dans celle du Danemark. De même, en Grèce, aucune révision ne peut avoir lieu que si la Chambre des députés la réclame dans deux législatures consécutives par une résolution spéciale, prise à la majorité des trois quarts du nombre total de ses membres, et désignant les dispositions constitutionnelles à réviser. La révision une fois décidée en principe, la Chambre est dissoute, et on en convoque une autre, qui doit être composée

d'un nombre de membres double du nombre ordinaire des députés. Cette Assemblée extraordinaire statue définitivement sur les modifications proposées.

D'après la Constitution portugaise et celle du Brésil, la proposition de révision est lue trois fois à la Chambre des députés, avec un intervalle de six jours entre chaque lecture ; et, après la troisième, la Chambre se prononce sur la question de savoir si la proposition peut être mise en discussion. Au cas où le vote est favorable à la mise en discussion, et où l'on reconnaît la nécessité de modifier un article constitutionnel, une loi est sanctionnée et promulguée par le roi, afin de prescrire aux électeurs de conférer aux candidats destinés à faire partie de la prochaine législature un mandat spécial d'accepter, de rejeter ou d'amender la réforme proposée. Dans la première session de la législature suivante, la question est mise en délibération ; et, quand le changement ou l'addition à la loi fondamentale est adopté, l'amendement est joint à la Constitution et solennellement promulgué.

La Belgique et les Pays-Bas ne confient pas davantage à la même législature le soin de déclarer qu'il y a lieu à révision et celui de procéder à la révision. « Le Pouvoir législatif, dit l'article 131 de la Constitution belge, a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de droit..... » Ce sont les nouvelles Chambres qui statuent, avec le roi, sur les

points soumis à la révision. La loi hollandaise reproduit presque identiquement ces dispositions.

Néanmoins, on peut signaler des États qui n'apportent pas tant de retard à l'exercice du droit de révision. Ainsi la Constitution prussienne de 1850 (art. 107) porte que « la Constitution peut être modifiée par la voie ordinaire ». Elle se borne à exiger que le vote réunisse la majorité absolue, et, s'il y a deux votations, qu'elles soient séparées par un intervalle d'au moins vingt et un jours. Nous avons déjà vu ce que prescrit, en pareil cas, la loi française; les deux Chambres qui ont déclaré la révision nécessaire se réunissent en Assemblée nationale, sous la présidence du président du Sénat, et procèdent aux opérations de la révision, à la majorité absolue des membres composant cette Assemblée.

LOIS CONSTITUTIONNELLES

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics.

Article premier. — Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale.

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale.

Art. 2. — Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans; il est rééligible.

Art. 3. — Le président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres; il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissanges étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 4. — Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le président de la République nomme, en conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire.

Les conseillers d'État ainsi nommés ne pourront être révoqués que par décision prise en conseil des ministres.

Les conseillers d'État nommés en vertu de la loi du 24 mai 1872 ne pourront, jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs, être révoqués que dans la forme déterminée par cette loi.

Après la séparation de l'Assemblée nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par une résolution du Sénat,

ART. 5. — Le président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

En ce cas, les colléges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois.

ART. 6. — Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

ART. 7. — En cas de vacance par décès, ou par toute autre cause, les deux Chambres réunies procéderont immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

ART. 8. — Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur la proposition du président de la République.

ART. 9. — Le siége du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Versailles.

(Délibéré les 25 janvier, 3 et 25 février 1875; promulgué au *Journal officiel* du 28 février 1875.)

Loi sur l'organisation du Sénat.

ARTICLE PREMIER. — Le Sénat se compose de trois cents membres:

Deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale.

ART. 2. — Les départements de la Seine et du Nord éliront chacun cinq sénateurs;

Les départements de la Seine-Inférieure, Pas-de-Calais, Gironde, Rhône, Finistère, Côtes-du-Nord, chacun quatre sénateurs;

Les départements de la Loire-Inférieure, Saône-et-Loire, Ille-et-

Vilaine, Seine-et-Oise, Isère, Puy-de-Dôme, Somme, Bouches-du-Rhône, Aisne, Loire, Manche, Maine-et-Loire, Morbihan, Dordogne, Haute-Garonne, Charente-Inférieure, Calvados, Sarthe, Hérault, Basses-Pyrénées, Gard, Aveyron, Vendée, Orne, Oise, Vosges, Allier, chacun trois sénateurs;

Tous les autres départements, chacun deux sénateurs.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises éliront chacun un sénateur.

Art. 3. — Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Art. 4. — Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu, au scrutin de liste, par un collége réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé : 1° des députés; 2° des conseillers généraux; 3° des conseillers d'arrondissement; 4° des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune.

Dans l'Inde française, les membres du conseil colonial ou des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement et aux délégués des conseils municipaux.

Ils votent au chef-lieu de chaque établissement.

Art. 5. — Les sénateurs nommés par l'Assemblée sont élus au scrutin de liste et à la majorité absolue des suffrages.

Art. 6. — Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années et renouvelables par tiers, tous les trois ans.

Au début de la première session, les départements seront divisés en trois séries, contenant chacune un nombre égal de sénateurs; il sera procédé, par la voie du tirage au sort, à la désignation des séries qui devront être renouvelées à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale.

Art. 7. — Les électeurs élus par l'Assemblée sont inamovibles.

En cas de vacance par décès, démission ou autre cause, il sera, dans les deux mois, pourvu au remplacement par le Sénat lui-même.

Art. 8. — Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

Art. 9. — Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger soit le président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

Art. 10. — Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation.

Le Sénat entrera en fonctions et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

(Délibéré le 24 février 1875; promulgué au *Journal officiel* du 28 février 1875.)

Loi sur les rapports des pouvoirs publics.

Article premier. — Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le président de la République.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des Assemblées.

Art. 2. — Le président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres.

Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

Art. 3. — Un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du président de la République, les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président.

A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

En cas de décès ou de démission du président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

Art. 4. — Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme cour de justice, et, dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

ART. 5. — Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques.

Néanmoins chaque Chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

ART. 6. — Le président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du président de la République.

ART. 7. — Le président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclarée urgente.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

ART. 8. — Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

ART. 9. — Le président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

ART. 10. — Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission.

ART. 11. — Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des président, vice-présidents et secrétaires du Sénat.

ART. 12. — Le président de la République ne peut être mis en accu-

sation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du président de la République, rendu en conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

ART. 13. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

ART. 14. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

(Délibéré les 22 juin, 7 et 16 juillet 1875; promulgué au *Journal officiel* du 18 juillet 1875.)



TABLE DES MATIÈRES.

Première partie.

POUVOIR LÉGISLATIF.

LIVRE PREMIER.

DE L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF.

LIVRE II.

DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

LIVRE III.

DU SÉNAT.

Seconde partie.

POUVOIR EXÉCUTIF.

LIVRE PREMIER.

DE L'EXERCICE DU POUVOIR EXÉCUTIF.



LIVRE II.

DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DES MINISTRES.

Appendice

Poitiers. — Typographie de A. Dupré.





